DÉCISION DE LA COMMISSION

du 29 juillet 1986

relative à un projet d'aide du *Land* de Rhénanie-Palatinat à une entreprise transformatrice de fibres à Scheuerfeld

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(87/99/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 93 paragraphe 2 premier alinéa,

vu les observations présentées par les intéressés conformément à la procédure de l'article précité,

considérant ce qui suit :

I

Par communication du 29 mai 1985, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a demandé à la Commission d'autoriser l'octroi d'une prime de 7,5 % (soit 1,17 million de marks allemands) pour un investissement d'extension de 15,6 millions de marks allemands dans une entreprise transformatrice de fibres sises à Scheuerfeld. La Commission ayant demandé des informations à ce sujet en date du 28 juin 1985, le gouvernement fédéral lui a répondu par communication en date du 31 octobre 1985. Le projet vise des machines pour la fabrication de pièces profilées en fibres de bois et en fibres dures doublées de feuilles métalliques, destinées au revêtement intérieur des automobiles. L'investissement doit créer 50 emplois permanents.

Bien que l'investissement fût prévu dans un lieu extérieur tant à la zone de développement de la tâche d'intérêt commun « Amélioration des structures régionales » qu'à celle du *Land* de Rhénanie-du-Nord-westphalie, le *Land* souhaitait néanmoins aider l'entreprise pour les motifs suivants :

— le chômage pour l'année 1984, supérieur de 8 % à la moyenne fédérale, et la menace pesant sur des emplois sidérurgiques dans la zone de travail de Betzdorf, dont relève Scheuerfeld,

— le chômage moyen pour 1983/1984, supérieur de 40,1 % à la moyenne fédérale, dans le district voisin d'Altenkirchen, distant de 5 kilomètres qui relève de la zone de développement de la tâche d'intérêt commun,

— la menace de suppression d'emplois sidérurgiques dans la zone d'emploi, également voisine de Wissen, et dans le Siegerland.

Après un premier examen, la Commission était d'avis que l'aide envisagée tombait sous le coup de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE. Elle a examiné si l'aide pouvait être considérée comme compatible avec le marché commun à la lumière de la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c). De l'avis de la Commission, la situation socio-économique de la zone d'emploi de Betzdorf n'était cependant pas défavorable au point que l'octroi d'une aide, au sens de cette disposition, s'avérât nécesaire pour son développement. C'est ce que révèlent le chômage européen de 1980 à 1984 et en septembre 1985 dans la zone d'emploi de Betzdorf, l'évolution du chômage au cours de cette période, le flux des travailleurs frontaliers occupés dans l'entreprise et dans la zone d'emploi, la valeur ajoutée brute par habitant au coût des facteurs, calculée sur la moyenne des années 1980 et 1982 dans le bassin d'emploi de Siegen, qui est pertinent pour la zone de Betzdorf et les salaires et traitements bruts par salarié, pour 1983, dans l'activité de transformation dans le bassin d'emploi de Betzdorf.

Sur cette base, la Commission a estimé que l'aide envisagée ne remplissait pas les conditions d'application de la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité CEE. En conséquence, elle a engagé la procédure de l'article 93 paragraphe 2. Par lettre du 6 décembre 1985, elle a mis le gouvernement fédéral en demeure de lui présenter ses observations et, par lettre du 7 février 1986, a invité les autres États membres à faire de même.

Le 14 février 1986, le *Journal officiel des Communautés européennes* annonçait l'ouverture de la procédure [1].

II

Dans ses observations, présentées par lettre en date du 7 janvier 1986, le gouvernement fédéral soutenait que le taux de chômage dans la zone de Betzdorf restait fort élevé. Toutefois, la nécessité de prévoir des emplois nouveaux dans la région découlait surtout des menaces pesant sur plus de 400 emplois sidérurgiques dans la commune de Mudersbach, distante d'à peine 7 kilomètres, et sur d'autres emplois dans une usine sidérurgique de la commune de Wissen, distante de 10 kilomètres. La suppression d'emplois dans la sidérurgie risquait, au cours des années à venir, de porter le chômage dans la zone de Betzdorf, à un taux supérieur de 20 % à la moyenne fédérale.

[1] JO n° C 34 du 14. 2. 1986, p. 2.

De plus, Betzdorf est située à quelques kilomètres seulement d'une zone de développement de la tâche d'intérêt commun dont proviendrait une grande partie des travailleurs de l'entreprise (communes regroupées autour d'Altenkirchen).

III

Deux autres États membres et une entreprise qui ont présenté leurs observations dans le cadre de la procédure partagent l'opinion de la Commission.

IV

(1) L'aide envisagée par le *Land* de Rhénanie-Palatinat en faveur d'une entreprise transformatrice de fibres à Scheuerfeld favorise le bénéficiaire en réduisant le coût de ses investissements.

Cette constatation n'est nullement contredite par l'argument selon lequel les aides régionales ne font que compenser les inconvénients présentés par la région concernée. En premier lieu, il convient de noter que, en principe, la compensation des désavantages présentés par la région visée constitue un avantage pour l'entreprise puisque l'aide lui permet de réduire ses coûts sur le site en question. Une mesure d'aide ne doit pas être appréciée au regard de ses motifs ou de ses objectifs, mais au regard de ses effets, par rapport à la situation qui se présenterait dans le marché commun en l'absence de cette mesure. En outre, dans la plupart des cas, il est douteux que l'on puisse quantifier les désavantages d'une région avec une précision suffisante pour permettre de fixer l'aide à un niveau qui les compense exactement. Mais surtout, les États membres fixent généralement les aides régionales à un niveau si élevé qu'elles offrent aux entreprises une incitation financière réelle à investir dans certaines régions. En outre, le fait que les aides régionales favorisent certaines entreprises ressort de la formulation même de l'article 92 paragraphe 3. L'article 92 dispose en son paragraphe 3 en ce qui concerne les aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement économique de certaines régions qu'elles peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché commun. Ces aides relèvent donc bien de l'article 92 paragraphe 1 et l'on ne saurait prétendre que les aides régionales ne favorisent pas les bénéficiaires dans la mesure où elles ne feraient que compenser les désavantages d'un site particulier.

L'aide dont il s'agit en l'espèce fausse le jeu de la concurrence parce que l'aide financière octroyée à l'entreprise améliore, d'une manière calculable, le rendement de l'entreprise et élargit ainsi sa marge de manœuvre vis-à-vis des concurrents qui ne reçoivent pas de telles subventions. Les distorsions de concurrence qui en résultent sont sensibles, puisqu'elles représentent 4,4 % d'équivalent-subvention net. Pareille réduction des coûts d'investissements après impôts offre à l'entreprise un avantage sur ses concurrents non bénéficiaires d'aides.

Dans la mesure où l'aide incite l'entreprise à rester sur son site actuel, elle constitue, en outre, également une distorsion de concurrence au sens de l'article 92 paragraphe 1. En effet, l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun [article 3 point f) du traité CEE] suppose que les entreprises puissent décider en toute autonomie du lieu où elles s'établiront, sans être influencées ou guidées par des incitations financières.

Les aides visées en l'espèce affectent également les échanges entre États membres, du fait que les produits visés font l'objet d'échanges entre les États membres, échanges auxquels l'entreprise bénéficiaire participe également.

C'est ainsi qu'en 1984, le commerce intra-communautaire des panneaux durs ouvrés en bois ou autres fibres végétales (code Nimexe 44.11-20) s'est chiffré à 47 347 tonnes, pour une valeur de 25,353 millions d'Écus. La République fédérale a participé à ce commerce à raison de 72,4 %.

Le gouvernement fédéral a encore déclaré que l'entreprise avait exporté, en 1984, 22 % de sa production totale vers les États membres de l'époque et 12 % vers l'Espagne. Enfin l'affectation des échanges entre les États membres doit s'apprécier non seulement en fonction des répercussions de l'aide sur la partie exportée des produits de l'entreprise mais aussi sur ses ventes dans le pays. Lorsque l'État membre intéressé participe au commerce intracommunautaire des produits, l'entreprise se trouve, sur son marché national, en concurrence avec des importations d'autres États membres, qui se trouvent également affectées par le fait que la concurrence est faussée.

L'aide visée en l'espèce envisagée par le *Land* de Rhénanie-Palatinat remplit donc bien les conditions de l'article 92 paragraphe 1.

(2) Comme il s'agit en l'espèce d'aides régionales, il convient d'examiner si les possibilités de dérogation énumérées à l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) existent. En particulier, ces dérogations ne peuvent être accordées que si la Commission est en mesure d'établir que le libre jeu des forces du marché seul ne permettrait pas en soi d'inciter les bénéficiaires à adopter un comportement utile à la réalisation d'un des objectifs cités dans les dispositions dérogatoires.

Accorder les dérogations citées en l'absence d'un tel lien de causalité affecterait les échanges entre États membres et fausserait le jeu de la concurrence sans que ceci ne soit compensé par une amélioration de l'intérêt communautaire.

Si la Commission applique les principes énoncés ci-avant à son examen des régimes d'aides à finalité régionale, la Communauté doit être convaincue que les régions visées souffrent de problèmes suffisamment graves, comparés à la situation dans l'ensemble de la Communauté, pour justifier l'octroi d'une aide et son intensité. L'examen doit révéler que l'aide est indispensable pour réaliser les objectifs visés à l'article 92 paragraphe 3 points a) ou c). Si cette démonstration ne peut être faite, il faut présumer que l'aide ne contribue pas à atteindre les objectifs précisés dans les dispositions dérogatoires, mais qu'elle sert essentiellement à favoriser l'entreprise en cause.

(3) Aux termes de l'article 92 paragraphe 3 point a) du traité CEE, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à favoriser le développement de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lequel sévit un grave sous-emploi.

En ouvrant la procédure à l'encontre du dixième plan général de la tâche d'intérêt commun, la Commission a estimé que la situation économique et sociale de la République fédérale, envisagée dans son ensemble ou localement, ne justifiait pas l'application du paragraphe 3 point a). Cette position est dévelopée dans l'annexe à sa lettre au gouvernement fédéral du 6 novembre 1981. Elle a été confirmée par l'examen complémentaire auquel la Commission a procédé avant d'engager la même procédure à l'égard des projets d'aides régionales des *Länder* de Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat et Schleswig-Holstein, et rappelée dans l'annexe à sa lettre au gouvernement fédéral du 10 août 1984. La Commission renvoie expressément à ces deux déclarations.

Après un nouvel examen, la Commission reste d'avis que ni la République fédérale dans sa totalité, ni la région spécifiquement visée par la présente décision ne souffrent d'un niveau de vie anormalement bas ou d'un grave sous-emploi. Dans le *Land* de Rhénanie-Palatinat, où l'aide serait octroyée, le produit intérieur brut par habitant dépassait de 7 % la moyenne communautaire en 1983, tandis qu'en 1985, le taux de chômage était inférieur de 39 % à la moyenne communautaire.

(4) Aux termes de l'article 92 paragraphe 3 point c), peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à faciliter le développement de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Les seuls cas où l'altération des conditions des échanges peut être considérée comme n'étant pas contraire à l'intérêt commun au sens du point c) sont ceux où il peut être démontré que la région en question souffre, par rapport à la moyenne nationale, d'un retard qui peut être qualifié de grave à l'échelle communautaire, que le jeu des forces du marché n'éliminerait pas ces difficultés en l'absence de l'aide, que le niveau de l'aide est adapté aux difficultés et que l'octroi de l'aide ne fausse pas indûment, dans certains secteurs économiques, le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun.

Pour assurer la logique et l'objectivité de son analyse sous l'angle communautaire, la Commission a élaboré une méthode qui permet de déterminer, pour les régions des divers États membres, des seuils d'admissibilité des aides exprimés par le chômage structurel et le produit intérieur brut par habitant.

Ces seuils sont régulièrement revus à la lumière des données les plus récentes. Compte tenu des valeurs applicables à l'époque, les régions de la République fédérale sont considérées comme pouvant bénéficier d'une aide si leur produit intérieur brut ou leur valeur ajoutée brute au coût des facteurs par habitant est inférieur de 76 % à la moyenne fédérale, ou si le taux de chômage moyen dépasse, pendant 5 ans, 145 % de la moyenne fédérale. Ces seuils ont été communiqués au gouvernement fédéral par lettre adressée au ministre fédéral de l'économie en date du 31 juillet 1985. Le gouvernement fédéral en a pris acte dans une communication datée du 22 janvier 1986. Lorsqu'elle a engagé la procédure de l'article 93 paragraphe 2 dans le cas d'espèce, la Commission a, pour la valeur ajoutée brute au coût des facteurs par habitant, considéré comme pertinent le chiffre s'établissant à 95 % de la moyenne fédérale valable pour le bassin d'emploi de Siegen, dont relève la zone d'emploi de Betzdorf. Le gouvernement allemand n'a pas contesté ce chiffre. Le taux moyen du chômage dans la zone de Betzdorf pendant la période de 1981 à 1985 ne représente que 108 % de la moyenne fédérale.

Les aides régionales dans la zone d'emploi de Betzdorf ne seraient donc, d'après l'examen sur la base de ces seuils, pas compatibles avec le marché commun sur la base des seuils. L'examen sur la base des seuils ne doit être considéré que comme une appréciation de départ, qui peut être corrigée dans un second stade de l'examen si d'autres indicateurs de la situation actuelle ou l'évolution future de la zone examinée conduit à une évaluation différente.

(5) Au deuxième stade de son examen, la Commission a réexaminé les résultats de l'analyse socio-économique qu'elle avait effectuée au moment d'engager la procédure, à laquelle elle se réfère expressément ici, à la lumière des chiffres les plus récents du chômage et des arguments présentés par le gouvernement fédéral dans ses observations. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

— le taux de chômage dans la zone de Betzdorf n'est nullement anormalement élevé, mais il n'atteint en moyenne pour les années 1981 à 1985 que l'indice de 108 (*Bund* = 100). De plus, il a baissé de 16 points depuis 1983, compensant ainsi largement la hausse de 8 points survenue entre 1981 et 1983. En mai 1986, l'indice, qui s'était encore amélioré, n'était plus que de 89,

— le gouvernement fédéral relève la menace qui pèse sur 400 emplois à l'usine sidérurgique de Niederschelden (commune de Mudersbach). Si cette perte devait se concrétiser, il est probable que le marché régional de l'emploi serait en mesure de les absorber, comme il l'a fait pour les 364 licenciements opérés dans la même usine de 1981 à 1985, sans qu'il en résulte de problèmes majeurs. Même dans l'hypothèse la plus défavorable, où 400 travailleurs seraient licenciés immédiatement et repris intégralement sur les listes du chômage, sans qu'il existe aucun emploi de remplacement, le taux de chômage à Betzdorf ne dépasserait pas l'indice 117. Il ne faut donc s'attendre à aucun problème grave au niveau régional,

— la suppression éventuelle d'un nombre non précisé d'emplois sidérurgiques dans la zone d'emploi voisine de Wissen, où le taux de chômage pour mai 1986, soit 94, était d'ailleurs meilleur que dans l'ensemble du *Bund*, ne permet guère davantage de conclure à l'existence de problèmes régionaux graves dans la zone d'emploi de Betzdorf,

— enfin, il ne peut être accédé à la demande du gouvernement fédéral d'autoriser l'aide à l'investissement en raison du fait que le chômage se situe à l'indice 140,1 en moyenne annuelle pour 1983/1984 dans la zone d'emploi d'Altenkirchen dont proviendrait une grande partie des effectifs de l'entreprise visée. En effet, le chômage s'y établissait à 128 seulement en moyenne pour la période 1981 à 1985 et s'est amélioré de 34 points depuis 1983.

À la deuxième étape de l'examen, les difficultés socio-économiques de la zone d'emploi de Betzdorf ne peuvent donc être considérés comme graves à l'échelle communautaire. L'altération des conditions des échanges résultant de l'aide envisagée va donc à l'encontre de l'intérêt commun.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

L'aide de 1 170 000 marks allemands envisagée par le *Land* de Rhénanie-Palatinat en faveur d'une entreprise transformatrice de fibres à Scheuerfeld, notifiée à la Commission le 29 mai 1985, par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE. En conséquence, elle ne peut être accordée.

Article 2

La république fédérale d'Allemagne informera la Commission, dans les deux mois suivant la date de notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour s'y conformer.

Article 3

La république fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 29 juillet 1986.

Par la Commission

Peter SUTHERLAND

Membre de la Commission