DÉCISION DE LA COMMISSION

du 23 juillet 1984

relative au programme de développement économique régional du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie

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

(85/12/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

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

après avoir mis, conformément aux dispositions dudit article, les intéressés en demeure de présenter leurs observations et vu ces observations,

considérant ce qui suit :

I

Par note verbale du 22 juillet 1982, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE, les modifications apportées à ses directives en matière d'aides aux investissements dans le cadre de l'amélioration de la structure économique régionale du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, directives dénommées ci-après « programme de développement économique régional ».

Par rapport aux directives initiales de 1978 et 1980, les modifications portent essentiellement sur la réorganisation des zones de développement régionales du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le Land y a procédé à la suite de la nouvelle délimitation des zones de développement du programme d'aides régionales « Tâche d'intérêt commun — Amélioration de la structure économique régionale », assumé conjointement par le Bund et les Länder, en reprenant pour une part la méthode utilisée dans le cadre de la tâche d'intérêt commun.

La délimitation des zones de développement du Land s'appuie en effet sur la subdivision du territoire fédéral en 179 bassins d'emploi. En 1979, les frontières de ces bassins ont été redéfinies d'une manière plus précise jusqu'au niveau des communes, sur la base de la migration alternante. Cinq critères ont été retenus pour déterminer les bassins d'emploi justifiant une aide, à savoir un indicateur traduisant les perspectives de l'évolution de l'offre et de la demande d'emplois sur le marché en cause, le taux de chômage moyen de la période 1976-1980, le total des salaires et appointements par travailleur en 1978, le produit intérieur brut de 1978, ci-après dénommé PIB par habitant, et un indicateur d'infrastructure. Ces indicateurs ont servi à dégager, pour chaque bassin d'emploi, un indice global où les indicateurs du travail et du revenu interviennent chacun pour 40 % et l'indicateur d'infrastructure pour 20 %. L'indice global de chaque région détermine son rang dans le classement des 179 bassins d'emploi. Les zones dont l'indice est inférieur à 459 sont définies comme zones de développement ; sur cette base, l'aide prévue par la tâche d'intérêt commun était accordée à partir du rang n° 73 dans ledit classement.

Le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, tout en appliquant les mêmes indices globaux, a fixé la valeur-seuil de façon telle que l'aide est accordée à partir du n° 87 ; la méthode suivie a consisté à admettre au bénéfice de l'aide toute région dont l'indice global est inférieur de 7 % au moins à la moyenne fédérale. Il s'ensuit que les bassins d'emploi d'Aix-la-Chapelle (n° 82) et de Borken-Bocholt (n° 87) deviennent bénéficiaires de l'aide du Land. Six bassins et trois communes bénéficiaires de l'aide en sont désormais exclus.

Le Land, s'écartant de cette méthode de délimitation des zones de développement, a rangé parmi celles-ci, jusqu'à la fin de l'année 1985, les bassins d'emploi de Gelsenkirchen, Hagen, Siegen et une partie du bassin d'Osnabrück (Lengerich), estimant que ces zones subissaient les effets de l'évolution structurelle provoquée par la crise de la sidérurgie ; selon le Land, l'aide à Lengerich, dans le bassin d'emploi d'Osnabrück, s'impose pour un autre motif encore, à savoir que l'aide prévue dans le programme en faveur des sites sidérurgiques, inscrit dans la tâche d'intérêt commun et approuvé par la Commission, ne peut être accordée à la seule zone centrale d'Osnabrück/Georgsmarienhütte sans léser la zone de Lengerich, située à la périphérie.

Parmi les zones citées, Aix-la-Chapelle et Hagen constituent des zones de développement nouvelles ; à Borken-Bocholt, Osnabrück (Lengerich) et Siegen, l'intensité des aides doit augmenter de 2,5 % ; Gelsenkirchen recevrait les mêmes aides que précédemment.

Dans l'ensemble, les six bassins d'emploi représentent environ 3,1 % de l'ensemble de la population de la république fédérale d'Allemagne et 10,5 % de celle de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie ; l'aide au titre de la tâche d'intérêt commun non visée par la présente procédure, y compris le programme en faveur des sites sidérurgiques, recouvre par-delà ces pourcentages 8,8 % de la population de la république fédérale d'Allemagne et 29,7 % de celle du Land.

Les six zones exclues de l'aide du Land en vertu du nouveau classement ont bénéficié d'une pérode transitoire expirant à la fin de l'année 1983 ; pour éviter les discriminations, le Land a également classé comme zone d'aide le bassin d'emploi de Gummersbach jusqu'à la fin de 1983, à raison d'un taux de subvention maximal de 7,5 % soit 5,62 % en équivalent-subvention net ; au printemps de 1981, ce bassin avait été exclu, sans période transitoire, du bénéfice de l'aide au titre de la tâche d'intérêt commun.

Les projets de création et d'expansion d'entreprises peuvent prétendre à une aide ; en cas d'acquisition d'une entreprise menacée de fermeture ou déjà fermée, l'investissement pourra donner lieu à une aide correspondant au pourcentage de travailleurs repris, par rapport à l'effectif existant avant la fermeture ; les taux maximaux sont ceux prévus pour la création d'une entreprise, soit 10 % ou 7,49 % en équivalent-subvention net dans les pôles de croissance et 7,5 % ou 5,62 % en équivalent-subvention net dans les « autres régions » ; en cas d'expansion, le taux maximal est de 7,5 %.

II

Pour apprécier la comptabilité avec l'article 92 du traité CEE, des aides projetées au titre du programme d'aide économique régional, la Commission a tout d'abord comparé les régions concernées, en les replaçant dans le contexte communautaire et a ensuite recherché s'il existait, au niveau national, des disparités graves entre les régions susceptibles de justifier l'octroi d'aides régionales ; dans les zones que le gouvernement du Land considère comme souffrant des effets de l'évolution structurelle provoquée par la crise sidérurgique, la Commission a également tenu compte des effets que les licenciements prévus dans ce secteur auront sans doute sur la situation des bassins d'emploi ; à cet égard elle a procédé comme si l'effet de ces licenciements sur les taux de chômage dans ces bassins d'emploi devait être immédiat et complet.

À l'issue de son examen, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité CEE à l'encontre des aides régionales envisagées dans les bassins d'emploi de Borken-Bocholt et de Siegen ainsi que dans celui de Gummersbach, jusqu'à la fin de 1983 ; à cet effet, la Commission a, par lettre du 17 décembre 1982, mis le gouvernement fédérale en demeure de présenter ses observations.

Le gouvernement fédérale, en accord avec le gouvernement du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, a fait part de ses observations par communications des 21 février et 10 mai 1983 ; il estime, d'une manière générale que, en vertu du traité CEE, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a le droit de définir ses zones de développement régionales d'après la méthode de son choix ; il considère que, même si l'on adoptait la méthode de la Commission, basée sur l'examen des divers indicateurs de chaque région, la Commission ne pourrait vérifier ces indicateurs d'après les mêmes critères que ceux utilisés pour la sélection des zones de développement au sens de la tâche d'intérêt commun ; il estime que les taux de subvention maximaux étant nettement inférieurs dans le régime d'aides régionales complémentaires du Land à ce qu'ils sont dans le régime de la tâche d'intérêt commun, les divers indicateurs de l'aide du Land devraient être évalués au départ des valeurs-seuils sensiblement réduites.

S'agissant plus particulièrement des bassins d'emploi à l'encontre desquels la Commission a ouvert la procédure de l'article 93 paragraphe 2, le gouvernement fédérale a fait valoir :

que le bassin d'emploi de Borken-Bocholt compte parmi les bassins d'emploi du Land où l'aide s'impose avec le plus de nécessité, le PIB y étant inférieur de 17 % à la moyenne fédérale et les travailleurs occupés dans le secteur du textile et d'habillement, particulièrement frappé par l'évolution structurelle, y représentant un pourcentage particulièrement élevé du nombre total de travailleurs occupés dans l'industrie (35,4 % en 1981) ; que le chômage y a augmenté sensiblement depuis 1980, sous l'effet notamment des 980 emplois perdus en 1981/1982 à la suite de faillites et de concordats et que cette évolution négative risque fort de se poursuivre en 1983 ;

que, dans le bassin d'emploi de Siegen, l'industrie sidérurgique occupait, en décembre 1982, 11 600 personnes ; si l'on se fonde sur l'hypothèse de travail de la Commission, d'après laquelle 150 000 emplois seront perdus dans la sidérurgie européenne entre 1983 et 1986, Siegen perdrait 20 % de son effectif sidérurgique, soit 2 300 emplois ; qu'il faudrait tenir compte aussi d'une perte supplémentaire de 1 600 emplois dans les secteurs dépendant de la sidérurgie ; que, à l'exception de 1980, le bassin d'emploi présente une émigration nette ; que le chômage a sensiblement augmenté et dépasse, depuis décembre 1981, la moyenne fédérale ;

que le bassin d'emploi de Gummersbach a bénéficié de 1972 à 1977, du régime d'aides régionales complémentaires du Land ; que, en 1978, il a été admis au bénéfice du régime d'aides de la tâche d'intérêt commun, les données relatives aux structures économiques du bassin d'emploi s'étant sensiblement dégradées ; que, par ailleurs, le gouvernement estime qu'il ne faut pas cesser brutalement l'aide accordée à une région, mais lui accorder un régime transitoire ; que, en outre, parmi les zones relevant de la tâche d'intérêt commun, il en est dont la situation socio-économique est plus favorable et pour lesquelles la Commission a néanmoins admis une période transitoire ; que le régime transitoire se justifie dès lors pour éviter les discriminations ; que la situation aurait d'ailleurs sensiblement empiré dans la partie sud dudit bassin d'emploi.

III

Les aides envisagées en Rhénanie-du-Nord-Westphalie sont de nature à affecter ou menacent d'affecter les échanges entre États et faussent la concurrence au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE, en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

L'article 92 paragraphe 1 du traité CEE prévoit l'incompatibilité de principe avec le marché commun des aides remplissant les critères qu'il énonce ; s'agissant d'aides à finalité régionale, dans le cas d'espèce, les seules dérogations à cette incompatibilité susceptibles d'être appliquées sont celles prévues au paragraphe 3 points a) et c) de l'article 92. Ces dérogations précisent des objectifs poursuivis dans l'intérêt de la Communauté et non dans celui des seuls bénéficiaires de l'aide. Ces dérogations doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aides à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application des régimes d'aides générales.

En particulier, les dérogations ne sont applicables que dans les cas où la Commission est à même d'établir que, sans l'aide, le jeu des forces du marché ne permettrait pas d'obtenir à lui seul des bénéficiaires qu'ils adoptent un comportement de nature à contribuer à la réalisation de l'un des objectifs visés par les dérogations précitées.

Accorder le bénéfice desdites dérogations à des aides n'impliquent pas une telle contrepartie reviendrait à laisser affecter les échanges entre États membres et à fausser la concurrence, sans que l'intérêt communautaire ne le justifie en aucune manière, tout en accordant des avantages indus à certains États membres.

Lorsqu'elle applique les principes rappelés ci-avant, à l'examen des régimes d'aides à finalité régionale, la Commission doit s'assurer qu'il existe dans les régions concernées, par rapport à l'ensemble de la Communauté, des difficultés suffisamment sérieuses pour justifier l'octroi de l'aide et son intensité, en ce sens que l'aide est nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs énoncés à l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité CEE ; lorsque cela ne peut être démontré, il est clair que l'aide ne contribue pas à la réalisation des objectifs poursuivis par les dérogations, mais qu'elle sert essentiellement à favoriser les entreprises en cause.

Suite à une communication de la Commission concernant la coordination des régimes généraux d'aides à finalité régionale, les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont reconnu, dans leur première résolution du 20 octobre 1971 (1), que les aides à finalité régionale, lorsqu'elles sont adéquates et judicieusement appliquées, constituent un des instruments indispensables au développement régional et permettant aux États membres de mener une politique régionale visant à une croissance plus équilibrée entre les différentes régions d'un même pays et de la Communauté ;

Dès lors, et sur la base des principes de coordination des aides à finalité régionale en vigueur, qui visent à limiter les risques de surenchère, la Commission doit, lorsqu'elle apprécie la compatibilité des aides à finalité régionale avec les dispositions de l'article 92 paragraphe 3 points a) et c) du traité CEE, tenir compte à la fois de la situation socio-économique des régions concernées au niveau communautaire et des disparités graves existant éventuellement entre les régions d'un même pays.

Lorsqu'elle a examiné le programme de développement économique régional en 1980, la Commission a considéré que, en raison de la situation du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie comparée à celle de la Communauté, seule la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point c) du traité CEE était susceptible d'être appliquée ; cette situation n'ayant pas changé depuis lors, c'est donc cette seule dérogation qui pouvait être envisagée par la Commission lors de l'examen du projet de nouvelle délimitation des zones d'aides de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Pour déterminer la compatibilité avec le marché commun des aides envisagées par le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en faveur de certaines régions, la Commission a appliqué les principes rappelés ci-avant ; après avoir replacé les régions en cause dans un contexte communautaire en comparant le produit intérieur brut par habitant et la situation du chômage dans les régions concernées avec les moyennes communautaires correspondantes, la Commission a recherché les disparités susceptibles d'exister entre les régions au niveau national et de justifier l'octroi d'une aide à finalité régionale ; à cette fin, la Commission a utilisé un certain nombre d'indicateurs.

Il s'agit essentiellement de données sur le revenu et le potentiel économique, le chômage la demande d'emploi, le solde migratoire et l'infrastructure.

La Commission a examiné, en outre, si l'aide régionale pouvait être considérée comme compatible avec le marché commun en raison de problèmes structurels particuliers, dus au déséquilibre de la structure économique ou aux restructurations opérées dans la sidérurgie.

La Commission est d'avis que l'octroi d'aides au titre du programme de promotion écnomique régionale peut être considéré comme compatible avec le marché commun dans les bassins d'emploi d'Aix-la-Chapelle, Gelsenkirchen, Hagen, ainsi qu'à Lengerich (bassin d'emploi d'Osnabrück) ; l'aide est autorisée à Aix-la-Chapelle et Gelsenkirchen en raison du chômage

(1) JO n° C 111 du 4. 11. 1971, p. 1.

considérable qui y sévit ; à Hagen, les licenciements dans la sidérurgie et leurs effets sur la situation du bassin d'emploi ont été déterminants dans l'acceptation de ce bassin comme zone de développement ; en ce qui concerne Lengerich (bassin d'emploi d'Osnabrück), la Commission estime que l'octroi d'une aide s'y justifie du fait qu'elle forme une unité économique avec la partie du bassin d'emploi reconnue comme zone de développement.

En revanche, la Commission considère comme incompatible avec le marché commun l'aide aux bassins d'emploi de Borken-Bocholt et Siegen ; en effet, les arguments avancés par le gouvernement allemand ne sont pas de nature à modifier la position prise par la Commission lors de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2.

En ce qui concerne Borken-Bocholt, si ce bassin d'emploi est fortement axé sur le secteur du textil et de l'habillement, l'on ne peut cependant parler d'une structure économique régionale axée sur un secteur unique puisque ce secteur représentait, en 1983, moins d'un tiers des emplois industriels.

D'après les chiffres fournis par le gouvernement allemand, un pourcentage élevé de travailleurs industriels sont occupés dans d'autres branches, c'est ainsi que le nombre de travailleurs occupés dans les deux secteurs « construction sidérurgique, mécanique et automobile » et « électricité, mécanique précision et produits du fer, du fer blanc et des métaux » dépasse l'effectif du secteur textile et habillement ; si la diminution du nombre d'emplois dans le secteur textile et habillement a atteint, entre 1979 et 1983, une moyenne annuelle de 3,7 % elle n'a été que de 2 % entre 1979 et 1983, pourcentage inférieur à la moyenne communautaire, qui est de 2,4 % ; l'industrie textile à Borken-Bocholt même a connu une croissance de l'emploi de 1982 à 1983 ; en outre, pendant cette période, l'augmentation du chômage s'est ralentie a été inférieure à celle de la république fédérale d'Allemagne dans son ensemble.

En ce qui concerne Siegen, ce bassin d'emploi ne se situe, pour ce qui est du chômage à long terme de 1979 à 1983, et aussi pour la seule année 1983, que légèrement au-dessus de la moyenne fédérale ; pour ce qui est de la sidérurgie, la Commission s'est basée sur l'hypothèse du gouvernement fédéral selon laquelle les réductions de capacités à Siegen entraîneraient 20 % de pertes d'emplois ; elle est, en outre, partie de l'hypothèse que les licenciements agiraient immédiatement et intégralement sur le taux de chômage de l'année 1983 et que la situation ne s'améliorerait pas au cours des années ultérieures ; même dans cette hypothèse maximale, les calculs révèlent que le chômage à Siegen n'atteindrait pas 130 % de la moyenne fédérale ; même en tenant compte du solde migratoire largement négatif de Siegen, la situation ne justifie aucune dérogation à l'incompatibilité de principe des aides énoncées à l'article 92 paragraphe 1 du traité CEE.

Toutefois, il importe de prévoir un délai pour la suppression des aides considérées comme incompatibles avec le marché commun. La Commission fixe ce délai au 30 juin 1985. Jusqu'à cette date, des demandes de subventions en faveur de projets d'investissement dans les bassins d'emploi de Borken-Bocholt et Siegen pourront encore être introduites conformément au régime en vigueur vant le 1er janvier 1982.

En ouvrant la procédure, la Commission ne s'est pas opposée à ce que les zones de développement du Land, supprimées par la nouvelle délimitation, bénéficient d'une période transitoire prenant fin le 31 décembre 1983 ; le gouvernement fédérale a fait valoir, dans ses observations, que le bassin d'emploi de Gummersbach, avant d'être repris pour un temps déterminé parmi les zones de développement de la tâche d'intérêt commun, a été une zone de développement du Land et que, s'il a été englobé dans la tâche d'intérêt commun, c'est justement en raison de sa situation socio-économique défavorable par rapport aux autres zones de développement du Land ; la Commission n'avait soulevé aucune objection à l'inclusion du bassin d'emploi dans la tâche d'intérêt commun ; l'aide prévue pendant la période transitoire place le bassin d'emploi dans la même situation que s'il avait été une zone de développement du Land, n'ayant pas bénéficié d'un classement plus avantageux dans la hiérarchie de la tâche d'intérêt commun ; en conséquence, pour éviter les discriminations, la Commission admet que Gummersbach bénéficie également du régime transitoire jusqu'à la fin de 1983.

Pour permettre à la Commission de procéder, conformément à l'article 93 paragraphe 1 du traité CEE, à l'examen permanent du régime d'aides à finalité régionale du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le gouvernement fédéral soumet à la Commission un rapport annuel qui porte notamment sur le montant total des aides accordées, le montant des investissements ayant bénéficié d'une aide, ainsi que le nombre de cas concernés ; étant donné que, dans les bassins d'emploi aidés en tant que sites sidérurgiques, la Commission s'est basée, en partie, sur les pertes d'emplois prévisibles, le rapport susmentionné doit indiquer, pour les bassins d'emploi de Hagen et Osnabrück, outre les données sur les aides accordées, le nombre des emplois perdus en fin de compte au cours de l'année précédente dans la sidérurgie, ainsi que le nombre d'emplois créés dans les autres secteurs économiques et des évaluations mises à jour pour ce qui est des pertes d'emploi à prévoir dans la sidérurgie ; la Commission se réserve, par ailleurs, d'examiner un certain nombre de cas individuels.

La présente décision ne préjuge pas le respect des règles spécifiques existantes ou futures applicables aux aides accordées dans certains secteurs,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Sont incompatibles avec le marché commun, au sens de l'article 92 du traité CEE, les aides prévues par le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie au titre des directives en matière d'aides aux investissements dans le cadre de l'amélioration de la structure économique régionale dudit Land (programme de développement économique régional), telles qu'elles sont formulées dans la circulaire du ministre de l'économie, des classes moyennes et des transports du 10 juin 1982, en faveur des entreprises, visées aux points 4-11 à 4-13 des directives, situées dans les bassins d'emplois de Borken-Bocholt et de Siegen. En conséquence, ces aides ne peuvent plus être octroyées après le 30 juin 1985.

Article 2

Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, au sens de l'article 92 paragraphe 3 du traité CEE, les aides prévues par le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie dans le cadre du programme de développement économique régionale en faveur des entreprises, visées aux points 4-11 à 4-13 des directives, situées dans les bassins d'emploi d'Aix-La-Chapelle, Hagen et Gelsenkirchen ainsi qu'à Lengerich (bassin d'emploi d'Osnabrück) et, pendant la période transitoire, dans le bassin d'emploi de Gummersbach.

Article 3

La république fédérale d'Allemagne communique à la Commission, avant la fin du premier semestre de chaque année, un rapport indiquant le montant des aides régionales octroyées, celui des investissements aidés, ainsi que le nombre des cas concernés, ces données étant ventilées régionalement selon les bassins d'emploi et, sectoriellement, selon les branches à deux chiffres de la « nomenclature générale des activités économiques dans les Communautés européennes » (NACE).

Pour les bassins d'emploi de Hagen et Osnabrück, ce rapport indique, en outre, le nombre d'emplois perdus en fin de compte au cours de l'année antérieure dans la sidérurgie, ainsi que le nombre d'emplois créés dans d'autres secteurs économiques. Il comporte aussi une mise à jour des évaluations afférentes aux pertes d'emploi prévisibles dans la sidérurgie, dans les différents bassins d'emploi.

En outre, la république fédérale d'Allemagne communique à la Commission, à la demande de celle-ci, les données nécessaires pour lui permettre de procéder à l'examen de cas particuliers.

Article 4

L'octroi d'aides au titre de la présente décision ne préjuge pas des règles spécifiques existantes ou futures applicables aux aides accordées dans certains secteurs.

Article 5

La république fédérale d'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 6

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

Fait à Bruxelles, le 23 juillet 1984.

Par la Commission

Étienne DAVIGNON

Vice-président