



Carlo E. Baldi

Università de Bologna - Europroject

**SOUTIEN AUX TERRITOIRES DE MONTAGNE ET RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES
CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT À FINALITÉ RÉGIONALE**

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFU) reconnaît pour la première fois que les régions de montagne souffrent de handicaps naturels graves et permanents et établit qu'elles – comme les autres territoires moins favorisés – doivent faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'action tendant au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale, de façon à favoriser un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union (art. 174). Ce même Traité précise, à l'article 175, que la formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur doivent tenir compte de ces objectifs et participer à leur réalisation.

La cohésion économique, sociale et territoriale constitue donc l'un des objectifs prioritaires du Traité, lequel doit être poursuivi non seulement grâce à l'utilisation des fonds structurels et des autres outils financiers, mais aussi grâce à la mise en œuvre du marché intérieur. Il s'ensuit que les dispositions du Traité qui réglementent les aides d'État doivent elles aussi être interprétées et appliquées de façon cohérente avec ledit objectif.

Il ne s'agit d'ailleurs pas là d'une nouveauté. En 1958 déjà, le Traité de Rome établissait, par des dispositions qui sont restées inchangées, la compatibilité – dans la mesure et aux conditions fixées de temps à autre par la Commission – des aides d'État «destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi» (lettre a du paragraphe 3 de l'article 92), ainsi que le «développement de certaines activités ou de certaines régions économiques» (lettre c du paragraphe 3 de l'article 92), à identifier. Et depuis toujours, les règlements qui régissent la politique agricole commune – au sein de laquelle l'essor et la concurrence sont deux composantes d'une même stratégie – tiennent compte des handicaps inhérents au territoire que travaillent certains agriculteurs et prévoient un traitement privilégié pour les régions de montagne ou régions moins favorisées.

L'innovation tient au fait que le Traité reconnaît formellement que les politiques de l'Union doivent tenir compte des handicaps naturels de certaines régions, dont – et c'est la première fois qu'elles sont expressément mentionnées – les régions de montagne. Lesdits handicaps sont bien connus et feront l'objet des interventions spécifiques qui suivent. C'est pourquoi je ne m'attarderai pas sur ce point, sur lequel je pense d'ailleurs que tout le monde est d'accord. D'autre part, il est évident que les problèmes liés à la montagne sont relativement communs au sein de l'Union et vont au-delà des frontières des zones directement concernées. Et le TFU prend précisément acte de ce fait en indiquant qu'il doit être tenu compte de ces caractéristiques lors de l'élaboration des politiques de l'Union, ainsi que dans la mise en œuvre du marché intérieur. Et par conséquent, comme nous l'avons dit, lors de la définition des règles relatives aux aides d'État.

Or, si l'on considère – comme le fait le Traité – que les dispositions en matière d'aides

d'État doivent prendre en considération les handicaps caractérisant les régions de montagne, ceci ne peut se réaliser que par l'application de la dérogation prévue à la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107, où il est fait référence à «certaines régions économiques»: en l'espèce, justement, les régions de montagne .

Il a été affirmé que l'intégration dans les «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale» d'une réglementation spécifique pour les aides d'Etat dans les territoires de montagne ne serait pas appropriée; pour appuyer cette thèse, il a également été dit que les aides régionales consisteraient en des aides à l'investissement aux grandes entreprises et en des majorations des plafonds d'aides réservées aux PME.

En réalité, la réglementation des aides à finalité régionale a pour but d'identifier les conditions permettant d'accorder des aides dans des régions déterminées, justifiées – selon l'esprit de l'art. 107 du Traité – par les situations particulières de disparité que présentent lesdites régions, ainsi que par l'intérêt général de réduire ces disparités; elle vise également à identifier les caractéristiques de ces aides (intensité, type d'activité ou d'entreprises, modalités, etc.). Dans la pratique, ladite réglementation a pour fonction de cerner les territoires éligibles au titre des dérogations prévues de manière générale par le Traité (ou bien les critères pour les identifier), ainsi que les conditions qui doivent être respectées: où, quoi et comment.

En vertu dudit Traité, il revient à la Commission – qui a, au fil du temps, utilisé, dans le temps, des paramètres différents – de traduire les prescriptions générales du paragraphe 3 de l'art. 107 en règles «concrètes», faisant référence à des contextes historiques, politiques et économiques variables.

Les aides à finalité régionale, comme chacun le sait et comme nous l'avons dit plus haut, sont justifiées par la lettre a) et par la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107. Or, si la première (niveau de vie anormalement bas ou grave sous-emploi) représente une prescription susceptible de se traduire facilement en des paramètres statistiques (il s'agit simplement d'établir un seuil pour traduire du point de vue numérique les notions de «anormalement bas» et/ou de «grave sous-emploi»), la seconde permet toutes les interprétations, se bornant à établir que peuvent être considérées comme compatibles 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».

Dans la pratique, alors que dans le cas de la lettre a) l'intérêt commun est déjà reconnu et implicite dans l'exigence de promouvoir la cohésion économique et sociale entre les régions de l'Union, eu égard aux moins développées , pour la lettre c) il importe de conjuguer le handicap de certains territoires avec l'objectif de l'intérêt commun, qui peut consister à réduire les disparités (les moins évidentes), mais aussi et plus en général, à contrecarrer ou prévenir des phénomènes susceptibles d'avoir un impact négatif sur la réalisation du marché intérieur.

Au fil du temps, la Commission a adopté des critères différents pour identifier les régions éligibles au titre des dérogations visées (actuellement) à la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107. Les Lignes directrices actuelles (tout comme celles qui les ont immédiatement précédées) utilisent des paramètres statistiques pour fixer un plafond de population nationale globalement éligible au titre des deux dérogations et, par conséquent, au titre de la dérogation c) du paragraphe 3 de l'art. 107 ; dans le cadre du plafond fixé, ce sont essentiellement les États membres qui sélectionnent les zones concernées, dans le respect de critères qui ne sont pas particulièrement rigoureux.

Antérieurement, une méthode différente avait été suivie, basée sur l'identification de critères permettant de sélectionner – quel que soit le plafond de population fixé au préalable – également des territoires de petites dimensions et présentant des handicaps effectifs. Les Lignes directrices de 1988 prévoyaient – pour les régions visées à la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 87 – deux phases: l'une, caractérisée par le recours à des paramètres statistiques, l'autre par des paramètres «qualitatifs» tels que «la tendance et la structure du chômage, l'évolution de l'emploi, les soldes migratoires, la pression démographique, la densité de la population, le taux d'activité, la productivité, la structure de l'activité économique, les investissements, la situation géographique, la topographie et les infrastructures», en envisageant la possibilité que, dans la deuxième phase, des aides régionales soient justifiées également dans les régions ne répondant pas aux paramètres statistiques. Les Lignes directrices de 1979 découpaient même le territoire communautaire en catégories de régions, dont la dernière («les autres régions de la Communauté») était résiduelle et permettait, de toute manière, d'accorder des aides à l'investissement aux entreprises de n'importe quelles dimensions, et ce, jusqu'à 20% des dépenses éligibles.

Quant à l'affirmation selon laquelle les aides régionales consistent en aides aux grandes entreprises et en majorations des plafonds pour les PME, force est de rappeler que tant les Lignes directrices de 1979 que celles de 1988 ne modulaient pas l'intensité de l'aide selon la dimension de l'entreprise et que, même sur la base des règles actuelles, dans certaines régions pour lesquelles la dérogation est admise, les grandes entreprises ne sont pas éligibles pour ces aides .

Il découle de tout ce qui vient d'être mentionné que la traduction des principales dispositions du Traité en des prescriptions concrètes varie dans le temps et qu'elle est susceptible d'être modifiée, même par rapport à une tendance apparemment consolidée, notamment aux yeux de ceux qui n'auraient commencé que récemment à étudier la réglementation des aides d'État. L'adoption d'une nouvelle réglementation des aides à finalité régionale doit être une occasion de reconsidérer les règles, en fonction de la réalité présente et des prévisions , et non pas une simple réadaptation de règles établies en 2006 et s'inspirant d'un vague critère de justice distributive, interprétée avec une certaine dose de paresse intellectuelle: bref, une approche qui n'est que partiellement dictée par la nécessité d'harmoniser les règles de la concurrence avec la réalisation du marché intérieur, dans ses différentes expressions, en vertu de l'art. 107 du Traité et, notamment, de son troisième paragraphe.

C'est d'ailleurs cette même approche qui a été suivie dans le passé pour l'identification des régions éligibles aux objectifs 2 ou 5b des fonds structurels. L'on se souviendra qu'elles étaient sélectionnées sur la base de critères tellement souples et généraux qu'ils permettaient une couverture territoriale bien plus vaste que celle fixée pour chaque État membre, selon des paramètres essentiellement statistiques se rapportant à la situation générale du pays et non pas aux différentes régions. En fait, le recours au plafond de population assurait une distribution «équitable» des ressources entre États membres et laissait aux autorités de chaque État et aux rouages de la politique intérieure le soin de délimiter les territoires à désigner.

Cette approche a permis aux régions éligibles à l'objectif 2 des fonds structurels lors d'une période de programmation déterminée, de passer à l'objectif 5b dans la période suivante, ou vice-versa . Certains changements sont compréhensibles d'un point de vue technique. De

petites modifications dans la délimitation des zones peuvent être inconsistantes: quelques communes peuvent ne pas influencer l'évaluation globale d'une zone de grandes dimensions et leur sortie de la zone en question peut permettre de les classer autrement, surtout si elles sont incorporées à d'autres unités territoriales.

Toutefois, ceci ne peut pas justifier les changements les plus évidents : pensons, pour ne citer que les cas les plus parlants, aux métamorphoses des provinces de Massa-Carrare et Pesaro-Urbino, dans lesquelles la quasi-totalité du territoire provincial, classé en 1989 comme étant en déclin industriel, fut «reconvertie» cinq ans plus tard en zone rurale.

Évidemment, les deux conditions étaient en principe incompatibles, leurs caractéristiques étant diamétralement opposées, du moins selon les intentions du législateur communautaire: dans le cas de l'objectif 2, il devait être question de zones explicitement industrielles présentant toutefois des problèmes de type structurel ou conjoncturel; dans le cas de l'objectif 5b, il devait s'agir de territoires ruraux avec un faible niveau de développement socio-économique, caractérisés par un taux élevé d'emplois agricoles, un bas niveau de revenu et/ou une faible densité de population, ou bien une tendance au dépeuplement. Or, soit le déclin industriel est révolu, car les problèmes ont été résolus, soit il s'aggrave toujours plus. Dans le premier cas, il n'y a évidemment pas de raisons, ni de possibilité, de classer la zone en tant que zone rurale; dans le second, les raisons ayant justifié l'intégration à l'objectif 2 se retrouveront renforcées. L'hypothèse d'une évolution – ou involution – vers la condition de zone rurale est en tout cas à exclure ; si celle-ci était réaliste, elle serait la preuve de la totale inefficacité des politiques mises en œuvre grâce au soutien des fonds structurels.

Même dans le cas des dérogations prévues par la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107, les critères pour l'identification des régions «éligibles» sont susceptibles de permettre, en théorie, la sélection de territoires très vastes. Le choix de ces zones est donc effectué à la suite d'une négociation politique, sur la base du plafond de population fixé par la Commission pour chaque État membre selon des critères statistiques.

Et c'est là le point sensible : l'exigence de limiter les zones éligibles de façon rigoureuse, du point de vue quantitatif, porte à une sélection tout à fait arbitraire, qui se traduit en fait par une sorte d'autorisation à fausser la concurrence et les échanges sans qu'il y ait de véritable justification compensatoire. Il arrive très souvent, sans que cela soit légitimé par les règles du Traité, ni par la logique de la réglementation des aides d'État, que des entreprises situées dans un même contexte géographique et socio-économique soient assujetties à des régimes différents, uniquement parce qu'elles sont séparées par une route délimitant la zone à laquelle s'applique une dérogation.

Le mécanisme actuel accorde de fait une sorte de bonus à chaque État membre qui, le cas échéant, l'utilise à sa guise, en acceptant les distorsions de la concurrence qui en découlent sans trop s'inquiéter du fait qu'elles correspondent vraiment à un objectif lié à l'intérêt commun. Si l'on voulait respecter l'esprit de la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107, il faudrait identifier au préalable les objectifs que l'on souhaite atteindre grâce aux aides régionales, évaluer si un intérêt commun peut correspondre à ces dernières et autoriser une dérogation à l'interdiction générale d'accorder des aides à l'investissement, une dérogation qui soit proportionnelle au rapport entre la gravité des problèmes et la poursuite de l'intérêt commun. La délimitation quantitative en termes de territoire (ou de population) communautaire et national concerné devrait représenter une préoccupation marginale: autrement dit, exactement le

contraire de ce que l'on fait aujourd'hui.

D'ailleurs, l'on considère souvent – mais la responsabilité ne peut en être attribuée aux institutions communautaires – qu'après des négociations laborieuses entre les administrations pour la répartition du plafond national, l'on ne fait même pas recours à la dérogation, ce qui prouve qu'il n'y a pas de rapport entre les problèmes effectifs et le fait qu'une dérogation soit accordée.

Mais notre but ici n'est pas de contester la méthode utilisée récemment pour définir la carte des aides à finalité régionale et nous ne souhaitons pas non plus parrainer une révision de ladite carte en faveur des territoires de montagne, aux dépens des régions qui en font partie actuellement (solution que la Commission accepterait probablement sans difficulté). Au contraire, nous estimons qu'il existe des problèmes graves, de différents types, qui méritent, dans l'optique de l'intérêt commun, d'être reconnus en termes d'autorisation à un soutien efficace de l'économie. Parmi ceux-ci, il convient de considérer, et pas en alternative à d'autres, celui de la montagne, dont les particularités sont d'ailleurs telles qu'elles demandent – à notre avis – une approche différente de celle qui est adoptée pour les autres territoires.

La dérogation régionale visée à la lettre c) du 3e paragraphe de l'article 107 devrait être utilisée, comme nous l'avons déjà dit plus haut, pour permettre un soutien, autrement interdit, aux entreprises situées dans des territoires précis, caractérisés par de présumés handicaps structurels ou conjoncturels. Dans ces territoires, l'on tolère donc exceptionnellement une distorsion des échanges qui serait inacceptable autrement, et ce, en vue d'un objectif de développement, d'assainissement ou de reconversion de la région en question, dont l'intérêt dépasse celui de la communauté locale ou nationale et a une valeur communautaire: en bref, le sacrifice en terme d'intérêt commun lié à la distorsion de la concurrence et des échanges est contrebalancé par un avantage collectif, à savoir la justification compensatoire, qui a la même valeur au moins.

Dans le cas précis de la montagne, il ne s'agit pas tant d'encourager le développement de la région que d'en empêcher le déclin: les surcoûts de la montagne sont souvent à l'origine du manque de rentabilité des activités économiques et cela engendre une tendance à quitter la région, chez les jeunes surtout, le vieillissement de la population, la dégradation environnementale (la dégradation hydrogéologique commence souvent dans les régions de montagne à cause de l'abandon des activités traditionnelles et du dépeuplement) et la perte du patrimoine historique et culturel caractéristique de la montagne.

Pour lutter contre cette tendance, il faut pouvoir compter sur une aide aux activités compatibles avec la montagne et susceptibles de compenser les surcoûts qui caractérisent ces dernières: c'est-à-dire des aides permettant le maintien des activités typiques de ces territoires. Nous ne pouvons laisser que le destin de la montagne dépende des règles du marché. Si sauvegarder la montagne (à des fins environnementales, sociales et culturelles au sens large) constitue un intérêt commun, il convient de disposer une aide supérieure à la normale pour les activités qui ont lieu dans ces territoires.

C'est exactement la logique de la dérogation à la lettre c) du 3e paragraphe de l'article 107: un intérêt commun (la sauvegarde du territoire de montagne, la sécurité des populations de la vallée, la préservation des valeurs traditionnelles de la montagne et, plus en général, le soutien aux régions caractérisées par des handicaps naturels permanents) qui justifie une dérogation aux règles de la concurrence, en faveur du soutien aux activités économiques des

régions concernées, justement pour poursuivre ledit intérêt commun.

Il s'agit donc, avant tout, d'identifier les zones concernées et de fixer des critères pour leur identification. Pour ce faire, il est nécessaire d'abandonner le critère «mathématique» qui caractérise la délimitation de la carte des aides à finalité régionale: si l'on reconnaît que des problèmes existent et doivent être réglés, l'on ne peut pas fixer à priori une limite conduisant inévitablement à sélectionner arbitrairement certains territoires plutôt que d'autres, qui présentent pourtant les mêmes caractéristiques. Cela constituerait une source de distorsion supplémentaire (entre activités économiques qui affrontent les mêmes problèmes), qui ne serait pas ici justifiée par l'intérêt commun.

Nous n'entendons donc pas proposer une extension de la carte actuelle, ni une simple insertion de la catégorie «régions de montagne» parmi les critères d'admissibilité à ladite carte. Il ne s'agit pas de mettre les territoires de montagne en compétition avec d'autres zones défavorisées, ni de leur accorder la priorité. Il s'agit en revanche de deux logiques différentes, bien que toutes deux en ligne avec les dispositions de la lettre c) du 3e paragraphe de l'article 107 du Traité.

La carte doit suivre la logique actuelle, même si nous préférierions – pour un meilleur respect de la législation – partir des problèmes concrets et non d'une quantification globale basée sur des statistiques. Nous comprenons cependant que les équilibres politiques peuvent suggérer des choix différents. La dérogation en faveur des régions de montagne devrait partir d'une reconnaissance de principe, qui ne donnerait pas lieu à une dérogation automatique et généralisée, mais donnerait le droit de proposer des actions spécifiques, selon des modalités appropriées, en faveur de certaines activités et en vue du développement ou de la sauvegarde de territoires identifiés au cas par cas.

Il s'agit donc tout d'abord de définir le concept de «montagne», ce qui est tout sauf facile dans une optique de sélection. Etant donné que c'est là une opération préliminaire sans conséquences immédiates, les difficultés de cette opération s'en trouvent quelque peu atténuées. Quoi qu'il en soit, la définition devrait être adoptée. Sans vouloir prendre parti, nous souhaitons souligner que les seuls paramètres physiques ne sauraient suffire, car il existe, par exemple, des territoires de montagne en haute altitude qui ont un potentiel élevé et des territoires situés en basse altitude mais dont le potentiel de développement est très faible (et donc les perspectives pour les activités économiques très limitées), bien qu'ils présentent plus d'intérêt et aient plus de problèmes du point de vue de la dégradation environnementale.

L'on pourrait donc définir des paramètres indicatifs, dont il sera tenu compte pour la notification d'un régime d'aide, comme cela a été le cas, par exemple, avec la décision de la Commission en ce qui concerne les aides que l'Italie entendait octroyer aux gestionnaires des installations par câble. Les paramètres pourraient être, à titre indicatif, l'altitude, les caractéristiques orographiques du territoire, la distance des grands réseaux de communication, l'accessibilité, la densité de population, le taux de vieillissement, les flux migratoires, le dépeuplement ou les surcoûts.

L'administration qui notifie un régime d'aide devrait fournir les données utiles aux fins de l'identification du territoire éligible en vue d'une action destinée à soutenir certaines activités économiques. C'est à la Commission qu'il devrait revenir d'évaluer, au cas par cas, tant le choix du territoire que les actions proposées (activités éligibles, intensité des aides, etc.).

Il n'est donc pas question d'établir à priori – pour la période où Lignes directrices sont en

vigueur – une carte des territoires de montagne, mais d'identifier des critères qui deviendront opérationnels au cas par cas, après une notification et en fonction de l'intérêt de chaque Etat membre. C'est là une approche qui n'a rien à voir – nous tenons à le souligner – avec la définition de la carte des aides à finalité régionale traditionnelle et qui ne constitue en rien une alternative à celle-ci.

Sur le plan des actions éligibles également, il conviendrait de suivre une logique différente de celle qui est suivie actuellement pour la dérogation visée à la lettre c) du 3e paragraphe de l'article 107 du Traité. A ce propos, il convient de souligner que la disposition en question ne précise rien quant aux caractéristiques des aides qui pourraient être octroyées aux régions sélectionnées et qu'elle se limite à établir que celles-ci ne doivent pas altérer les échanges entre Etats membres en favorisant des mesures «contraires à l'intérêt commun». Dans les faits, la dérogation se traduit actuellement par un octroi indiscriminé des aides, tant en termes d'intensité qu'en termes de l'admissibilité de l'octroi d'aides aux grandes entreprises.

Dans le cas de la montagne, la lutte contre la dégradation et/ou la promotion du développement devrait être poursuivie par le biais d'interventions compatibles avec les territoires concernés. Il convient d'abord de considérer les conditions des régions visées, les caractéristiques de leur économie, la possibilité effective d'en promouvoir le développement ou d'en contrer le déclin, les conséquences dérivant de l'abandon des activités économiques sur ces territoires et ainsi de suite. Il s'agit alors de trouver un équilibre entre les objectifs du soutien de la montagne et de la sauvegarde des conditions de concurrence: une synthèse qui corresponde précisément à l'intérêt commun. Dans cette optique, il ne serait pas possible de justifier un soutien à n'importe quel type d'initiative (là encore, ce ne serait pas la même approche que celle qui préside traditionnellement à l'octroi d'aides à finalité régionale): en principe, les activités industrielles devraient en être exclues. La dérogation ne devrait concerner que les activités typiques et compatibles avec les territoires de montagne, telles que, par exemple, en dehors des activités liées aux terrains, l'artisanat local et la fabrication de produits typiques, les activités touristiques, la production d'énergies renouvelables, etc. Les grandes entreprises devraient en tout cas être exclues et l'on devrait leur préférer les petites entreprises et les micro-entreprises (dans le secteur du tourisme, les commerces affiliés à des chaînes devraient toujours être exclus).

Disons encore une fois que les paramètres à utiliser pour déterminer la compatibilité des aides sont, d'une part, la capacité de résoudre les problèmes des régions concernées et, d'autre part, les effets potentiels de distorsion des échanges, dont il faut établir s'ils sont compatibles avec «l'intérêt commun». Dans le cas de la montagne, donc, la distorsion «cumulée» des échanges est inférieure à celle que cause la dérogation prévue par la lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107, qui est appliquée à d'autres territoires: il s'agit en règle générale d'activités marginales qui – même dans des secteurs qui sont en principe exposés à la concurrence internationale – n'ont qu'un impact limité sur le marché, ou bien d'activités relevant d'un domaine où la concurrence joue d'une façon différente, par rapport aux autres activités manufacturières.

Les productions fromagères sont un exemple de la première catégorie: leur parcellisation sur le territoire leur impose des coûts disproportionnés par rapport à la taille des entreprises (pour l'élimination des résidus de fabrication, comme le sérum, par exemple). Mais leur présence est essentielle au maintien de l'élevage et donc à l'entretien du territoire.

Quant aux activités touristiques, nous avons déjà démontré, en 2000, au cours de séminaires que nous avons organisés ici même et au Parlement européen de Bruxelles, que ce ne sont pas les entreprises en elles-mêmes qui sont en concurrence (sauf dans le cadre d'une même localité ou au niveau des groupes internationaux), mais bien les divers domaines touristiques. Nous avons également souligné que la concurrence n'est pas tant le fait des entreprises ou des territoires analogues mais, plutôt, de destinations différentes, situées d'ordinaire dans des pays extracommunautaires: de plus en plus souvent, le choix se fait entre une station de ski et les mers tropicales. Mais ce thème sera traité de manière approfondie par quelqu'un d'autre. Simplement, n'oublions pas que la Commission – selon l'usage établi à la suite de la décision relative à la loi n.140/1999 – a reconnu le caractère «local» des stations touristiques de montagne (non pas des installations, mais bien des stations) dont les dimensions ne dépassent pas certains paramètres ; ce qui sous-entend que lesdites stations sont essentiellement fréquentées par une clientèle «de proximité» du fait de leur faible réputation internationale. Il s'ensuit que – comme la Commission l'a attesté à plusieurs reprises – toutes les activités touristiques qui s'y déroulent revêtent un caractère local: et, par conséquent, les aides aux entreprises touristiques situées sur ces territoires n'auront pas d'impact significatif sur la concurrence internationale.

Il faudrait également considérer que certaines activités typiques de la montagne, même si elles se présentent comme des entreprises, relèvent en fait de la catégorie des infrastructures. C'est notamment le cas des installations de remontée mécanique, qui servent de support aux activités économiques du territoire: une station touristique de montagne est peu attirante si elle ne dispose pas de remontées mécaniques adéquates; celles-ci sont par ailleurs indispensables si l'on désire prolonger – en hiver – une saison d'activité qui serait dans le cas contraire limitée à l'été. Mais – comme le démontrent des études approfondies effectuées précédemment – les remontées mécaniques ne sont pas en mesure de survivre sans aide publique, sauf dans des domaines disposant d'une forte capacité d'accueil: une situation limitée à quelques rares endroits de l'arc alpin et d'Europe.

Il convient donc de considérer les remontées mécaniques comme des infrastructures ou comme des services d'intérêt économique général, pour lesquelles l'administration verse une subvention – si les conditions du marché ne permettent pas de couvrir les investissements et les frais de gestion – ou accorde une aide aux dépenses d'investissement. Les décisions prises par la Commission à la suite de la loi n. 140/1999, puis à la mise en place du régime d'aides à la Région Vallée d'Aoste ont constitué un pas en avant important, par rapport à l'approche initiale, mais il s'agit là d'un mécanisme qui n'est pas adapté au contexte. En ce qui concerne les remontées mécaniques, il est totalement erroné de fonder l'évaluation de compatibilité sur l'hypothétique caractère «local» ou international de chaque domaine skiable.

En effet, le problème ne réside pas tant dans l'éventuel effet de distorsion des aides publiques (lequel reste entièrement à démontrer), mais plutôt – une fois qu'il est établi que des remontées mécaniques adéquates sont indispensables à une station touristique de montagne – dans l'existence des conditions objectives nécessaires afin qu'un opérateur efficient puisse obtenir un résultat économique positif. Les simulations qui seront présentées au cours d'une autre intervention démontreront que les données réelles diffèrent totalement des paramètres utilisés, par exemple, dans la décision relative au régime valdôtain.

Tout ce que nous venons de dire tend à prouver qu'il est nécessaire et possible que les

futures Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale prévoient la possibilité de déroger aux règles «ordinaires» en matière d'aides d'État (et en particulier d'aides aux investissements), pour soutenir comme il se doit les activités économiques des régions de montagne. Certains pourraient arguer – et cela s'est déjà produit – qu'il suffirait d'avoir recours au régime de minimis, en relevant éventuellement le plafond triennal. C'est faux. Ou, plus exactement, le régime de minimis permettrait sans aucun doute de résoudre un certain nombre de difficultés – comme il le fait déjà – mais il n'est pas en mesure de régler tous les problèmes de la montagne. Cela signifie, entre autres, que l'impact d'une réglementation spécifique des aides régionales en faveur de la montagne serait en tout cas globalement réduit (même si cette intervention s'avère essentielle), quelle que soit l'étendue du territoire communautaire potentiellement concerné.

Voici donc ce que l'on peut dire, en synthèse:

- a) Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFU) considère avec une attention particulière les régions qui présentent des handicaps naturels graves et permanents, dont les régions de montagne (art. 174), et établit qu'il faut tenir compte de la faiblesse de ces régions lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union et du marché intérieur (art. 175), qui comprennent également la réglementation des aides d'État.
- b) En réalité, les Traités précédents, à partir du Traité de Rome, admettaient déjà la possibilité de déroger au principe d'incompatibilité générale des aides d'État, notamment lorsque celles-ci sont destinées à soutenir le développement de certaines régions économiques, et donc, éventuellement aussi des zones de montagne (lettre c du paragraphe 3 de l'art. 107).
- c) C'est à ce titre que sont justifiées les aides aux activités économiques sur les territoires de montagne et c'est donc dans le cadre des Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale que cette matière devrait être réglementée: la Commission est sur le point de modifier ces Lignes directrices au titre de la période 2014-2020.
- d) La lettre c) du paragraphe 3 de l'art. 107 établit justement que peuvent être considérées comme compatibles «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»; une distorsion des échanges est donc admissible – dans le cas contraire, il ne s'agirait pas d'aides d'État – mais cette distorsion doit être contrebalancée par un objectif d'intérêt commun.
- e) Les aides aux activités économiques dans les régions de montagne, limitées aux petites et moyennes entreprises et aux secteurs d'activité typiques de ces territoires ont, de par leur nature, un impact réduit sur les échanges; cela est vrai non seulement pour les activités liées à l'agriculture et à la transformation des produits, qui ont généralement une portée limitée, mais aussi pour les activités touristiques, pour lesquelles la concurrence (entre domaines skiables, en tout cas, et non pas entre entreprises) vient de plus en plus des localités «exotiques».
- f) En contrepartie, garder la montagne bien vivante éveille un intérêt général considérable, pour des raisons d'ordre environnemental, principalement (gérer le territoire pour contrer les problèmes hydrogéologiques), mais aussi pour des raisons culturelles et sociales.
- g) Les remontées mécaniques constituent un cas particulier, dans la mesure où elles sont liées à l'activité touristique en général. Ce n'est que dans certains contextes bien précis, inhérents à la taille des stations qu'elles desservent, qu'elles ne sont pas en déficit. Leur présence est

toutefois une condition essentielle pour rendre attractive une localité touristique de montagne et pour prolonger la saison active de celle-ci durant les mois d'hiver. Les installations de remontée mécanique doivent donc être considérées comme des infrastructures, dont le fonctionnement peut être assuré par l'administration. Et ce pourrait être le cas – si les conditions objectives l'exigent – dans l'optique du service d'intérêt économique général.

h) Donc, si les aides aux activités économiques dans les régions de montagne peuvent être justifiées par le Traité, dans la mesure où elles sont destinées à «certaines régions économiques», il s'agit maintenant, d'une part, de définir les territoires concernés et, d'autre part, de fixer les conditions de l'intervention publique.

i) Les aides aux régions de montagne concernent potentiellement des territoires très étendus et présentant des caractéristiques non homogènes. Il est donc nécessaire de mettre en place des paramètres qui tiennent compte de la variété des régions de montagne, et ce, sans indicateurs physiques rigides, et d'évaluer au cas par cas la nature montagnaise de chaque zone. Il ne faudrait donc pas établir une carte a priori. Il n'y aurait aucune modification de la «traditionnelle» carte des aides d'État à finalité régionale, dans la mesure où l'on suivrait une logique différente. Il suffirait d'indiquer des paramètres qui couvrent toutes les situations possibles, et de laisser aux administrations, qui entendent verser des aides à certaines activités sur un territoire donné, le soin de préciser les motivations et la nature desdites aides, par simple notification adressée à la Commission.

j) La notification en question devrait en tout cas fournir des indications motivant le choix du territoire et détailler les caractéristiques des interventions envisagées, l'évaluation de l'impact sur la concurrence et sur les échanges et les effets attendus en termes de résultats d'intérêt commun. La Commission devrait effectuer ses propres évaluations sur la base de ces données.