



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.6.2011
COM(2011) 356 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Tableau de bord des aides d'État

Rapport sur la contribution des aides d'État à la stratégie Europe 2020

- Mise à jour du printemps 2011 -

TABLE DES MATIÈRES

1.	Synthèse	3
1.1.	Recherche, développement et innovation	3
1.2.	Protection de l'environnement	4
1.3.	Développement régional	5
1.4.	Petites et moyennes entreprises (PME).....	6
1.5.	Le secteur du haut débit	7
1.6.	Emploi et formation	7
2.	Introduction.....	8
3.	Aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation	11
3.1.	Cadre d'action.....	11
3.2.	Règles régissant les aides d'État à la RDI	14
3.3.	Décisions concernant les aides d'État à la RDI et études de cas	16
3.4.	Dépenses en matière de RDI.....	19
3.5.	Aides d'État et performance en matière d'innovation.....	21
3.6.	Conclusion concernant les aides d'État à la RDI.....	22
4.	Aides d'État à la protection de l'environnement.....	23
4.1.	Cadre d'action.....	23
4.2.	Règles régissant les aides d'État à la protection de l'environnement	25
4.3.	Décisions concernant des aides d'État à la protection de l'environnement et études de cas.....	26
4.4.	Dépenses consacrées aux aides d'État à la protection de l'environnement	29
4.5.	Conclusion concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie	32
5.	Aides d'État au développement régional	32
5.1.	Cadre d'action.....	32
5.2.	Règles en matière d'aides d'État au développement régional.....	34
5.3.	Décisions concernant les aides d'État à finalité régionale et études de cas.....	36
5.4.	Dépenses consacrées aux aides d'État régionales	39
5.5.	Conclusion concernant les aides d'État au développement régional.....	41
6.	Aides d'État aux PME	41

6.1.	Cadre d'action.....	41
6.2.	Règles relatives aux aides d'État en faveur des PME.....	43
6.3.	Décisions concernant des aides d'État aux PME et études de cas.....	45
6.4.	Dépenses d'aides d'État en faveur des PME.....	47
6.5.	Conclusions relatives aux aides d'État en faveur des PME.....	49
7.	Aides d'État au secteur du haut débit	50
7.1.	Cadre d'action.....	50
7.2.	Règles en matière d'aides d'État au secteur du haut débit.....	51
7.3.	Décisions concernant les aides d'État au secteur du haut débit et étude de cas	52
7.4.	Dépenses consacrées aux aides d'État en faveur du secteur du haut débit.....	55
7.5.	Conclusion concernant les aides d'État au secteur du haut débit	58
8.	Aides d'État à l'emploi et à la formation	58
8.1.	Cadre d'action.....	58
8.2.	Règles en matière d'aides d'État à l'emploi et à la formation.....	61
8.3.	Décisions concernant les aides d'État à l'emploi et à la formation et études de cas...	62
8.4.	Dépenses consacrées aux aides d'État à la formation et à l'emploi.....	64
8.5.	Conclusions concernant les aides d'État à l'emploi et à la formation.....	66
9.	Conclusion.....	67

1. SYNTHÈSE

La présente édition de printemps du tableau de bord des aides d'État donne une vue d'ensemble des aides d'État dans les domaines particulièrement importants dans le cadre de la stratégie Europe 2020¹. Il s'agit des domaines de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), de la protection de l'environnement, du développement régional, de la communication à haut débit, des PME, de l'emploi et de la formation. Pour chacun de ces domaines, le tableau de bord définit le cadre d'action, décrit le cadre juridique dans lequel les aides peuvent être accordées, présente des données sur le nombre et le type de mesures adoptées au cours de la période 2004-2010, ainsi que sur les dépenses réelles (jusqu'en 2009 inclus). Il s'agit du premier tableau de bord relatif aux aides d'État dans le contexte de la stratégie Europe 2020. Il devrait servir de point de départ à une analyse plus approfondie qui sera réalisée au cours des prochaines années et qui sera complétée, dans la mesure du possible, par une évaluation plus qualitative de l'efficacité des aides.

1.1. Recherche, développement et innovation

La recherche, le développement et l'innovation (RDI) comptent parmi les éléments essentiels s'inscrivant dans l'effort visant à renforcer la compétitivité de l'économie européenne et à assurer une croissance durable. C'est la raison pour laquelle la RDI a été placée au cœur de la stratégie Europe 2020.

Le rôle majeur des aides d'État à la RDI est de fournir des crédits lorsque les marchés eux-mêmes ne parviennent pas à optimiser les niveaux de RDI en raison de carences dans leur fonctionnement (ces défaillances sont, notamment, les effets externes, les biens publics, l'imperfection et l'asymétrie de l'information, ainsi que les problèmes de coordination et de réseau). Les aides d'État peuvent contribuer à des progrès en matière de RDI, pour autant qu'elles s'attaquent à des défaillances clairement identifiées sur les marchés, qui empêchent ces derniers de parvenir à des niveaux de RDI optimaux, et qu'elles soient bien conçues, de manière à minimiser les distorsions de la concurrence et des échanges et à optimiser l'efficacité des dépenses publiques. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que les aides d'État ne sont qu'un élément complémentaire au sein de la gamme bien plus vaste des outils nécessaires pour stimuler la RDI, et qu'elles ne sauraient remplacer les réformes indispensables pour remédier aux faiblesses structurelles dans ce domaine spécifique.

Il reste encore à l'UE d'importants progrès à accomplir pour atteindre l'objectif de la stratégie Europe 2020, à savoir consacrer 3 % du PIB de l'UE à la RDI d'ici à 2020. En 2009, ce pourcentage était de 2,01 % du PIB (soit environ 236,5 milliards d'euros), le niveau le plus élevé jamais atteint, qui reste cependant bien en-deçà de l'objectif de 3 %. On constate également d'énormes disparités entre les États membres. Le secteur public a

¹ «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020, p. 21].

été la source de financement de près d'un tiers des dépenses totales de RDI dans l'UE (0,65 % du PIB). Les aides d'État n'ont représenté qu'une partie relativement limitée de ce total (10,6 milliards d'euros, soit 0,09 % du PIB en 2009).

Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 426 décisions finales relatives à des aides à la RDI, 413 ayant conclu à la compatibilité de l'aide et 12 à l'absence d'aide d'État. Une mesure a fait l'objet d'une décision négative avec demande de recouvrement. Entre la prise d'effet de l'encadrement des aides d'État à la RDI², le 1^{er} janvier 2007, et la fin de 2010, la Commission a donné son feu vert à 195 régimes d'aides. Dans le même temps, elle a autorisé 44 autres mesures individuelles ou ad hoc dans le domaine RDI, dont 39 à l'issue d'un examen approfondi.

Selon les rapports annuels présentés par les États membres, entre 2004 et 2009 deux États membres ont octroyé plus de la moitié du montant total de 46,5 milliards d'euros affectés à la RDI: l'Allemagne (29 %) et la France (22 %). Cinq autres États membres ont versé un tiers supplémentaire de ce total: l'Italie (11 %), l'Espagne (9 %), le Royaume-Uni (7 %), la Belgique (5 %) et les Pays-Bas (4 %).

Les États membres considérés comme des champions de l'innovation ne sont pas nécessairement ceux dans lesquels l'essentiel des aides d'État à la RDI sont accordées. En effet, certains éléments montrent que, dans ce domaine, un niveau élevé de performance n'est pas directement lié au niveau des aides d'État accordées, mais plutôt à un environnement approprié et à des conditions générales d'investissement adéquates.

1.2. Protection de l'environnement

La stratégie Europe 2020 a fait de la croissance durable une de ses grandes priorités pour les années à venir afin de promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive. Elle a notamment établi les objectifs suivants: réduction des émissions de CO₂ de 20 %, utilisation d'énergies renouvelables à hauteur de 20 % de la consommation énergétique de l'UE et augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique.

L'objectif d'un contrôle des aides d'État dans le domaine de la protection de l'environnement est de garantir, d'une part, que les aides d'État entraîneront un niveau de protection de l'environnement supérieur, qui n'existerait pas sans l'intervention d'une aide et, d'autre part, que les effets positifs de l'aide contrebalanceront ses effets négatifs, notamment les distorsions de la concurrence et les effets sur les échanges entre États membres. Les aides d'État peuvent se révéler nécessaires pour réaliser les objectifs environnementaux de l'UE qui ne peuvent être atteints ni par des mesures d'incitation fondées sur le marché ni par la réglementation.

² Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (JO C 323 du 30.12.2006, p. 1).

Il existe deux catégories d'aides accordées par les États membres: i) les aides directes en faveur de mesures environnementales et ii) des réductions ou exonérations de taxes environnementales. Au cours de la période comprise entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 347 décisions finales dans ce domaine (autorisant 320 aides d'État), 219 mesures relevant d'une exemption par catégorie. Le plus grand nombre de mesures ciblait la promotion des énergies provenant de sources renouvelables (120 mesures relevant d'une exemption par catégorie).

Entre 2004 et 2009, les aides d'État dans le domaine de la protection de l'environnement ont représenté 79 milliards d'euros dans l'UE. L'Allemagne et la Suède ont contribué à ce montant (par l'octroi d'exonérations fiscales) à hauteur de 51 % et de 16 % respectivement. En 2009, les aides d'État accordées dans ce domaine au sein de l'UE ont atteint 13,2 milliards d'euros.

1.3. Développement régional

La cohésion économique, sociale et territoriale est au cœur de la stratégie Europe 2020. Actuellement, les aides d'État régionales constituent l'objectif horizontal représentant la part la plus importante du total des aides destinées à l'industrie et aux services.

Le contrôle effectif des aides d'État à finalité régionale est une condition essentielle pour permettre aux États membres de mettre en œuvre des politiques efficaces en matière d'aides régionales et contribuer à une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'objectif du contrôle des aides d'État régionales est d'autoriser le soutien national pour promouvoir le développement de zones défavorisées au sein de l'UE d'une manière qui soit compatible avec les règles du marché intérieur. Les régions ultrapériphériques font l'objet d'une attention particulière, compte tenu des coûts supplémentaires spécifiques résultant des handicaps structurels qui peuvent être dus à l'éloignement géographique et aux difficultés d'intégration au marché intérieur.

Il convient de distinguer le contrôle des aides d'État régionales de la politique de cohésion de l'UE. En effet, les aides nationales à finalité régionale sont davantage axées sur les zones défavorisées que la politique régionale de l'UE, dont les objectifs stratégiques et la portée géographique sont actuellement plus étendus. Seule une partie du financement de la politique de cohésion est couverte par les règles en matière d'aides d'État car la majorité des dépenses en matière de fonds structurels concerne des activités qui ne relèvent pas des aides d'État, telles, par exemple, les infrastructures générales.

Au cours de la période 2004-2010, la Commission a adopté 570 décisions finales relatives à des aides d'État en faveur du développement régional. Sur la même période, les États membres ont mis en œuvre 778 mesures relevant d'une exemption par catégorie en faveur du développement régional.

Entre 2004 et 2009, les aides d'État au développement régional ont représenté 67 milliards d'euros, dont 13 milliards d'euros octroyés en 2009. En 2009,

près de la moitié (45 %) des aides régionales ont été accordées en Allemagne et en France, dans le cadre de cinq mesures seulement.

1.4. Petites et moyennes entreprises (PME)

La stratégie Europe 2020 souligne le rôle des PME dans l'économie européenne en tant que moteurs de la création d'emplois et de la croissance. Le soutien des PME constitue un élément important de cette stratégie. Outre les autres faiblesses liées à l'environnement des entreprises, les États membres devront notamment s'employer à résoudre les difficultés de financement spécifiques de ces entreprises. Lorsque les forces de marché ne suffisent pas à elles seules, les aides d'État peuvent jouer un rôle supplémentaire en apportant des fonds publics.

Cela étant, le contrôle des aides d'État est essentiel au maintien de conditions équitables pour toutes les entreprises exerçant des activités au sein du marché intérieur, indépendamment de l'État membre où elles sont établies. La Commission doit être attentive à ce que les aides soient bien ciblées en veillant à ce qu'elles ne découragent pas les investisseurs, ne soient pas utilisées pour maintenir à flot des entreprises non performantes et ne créent pas de distorsions de concurrence.

Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 139 décisions finales relatives à des mesures visant exclusivement des PME, dont 108 concernaient du capital-investissement. Plus de la moitié des mesures autorisées relatives à du capital-investissement ont été adoptées par trois États membres: l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Les autres aides en faveur des PME concernaient principalement l'Allemagne, l'Autriche et la Slovaquie. Environ 1 500 mesures ont été introduites au titre du règlement général d'exemption par catégorie³ (RGEC) pour la période comprise entre 2004 et 2010. Seules 28 d'entre elles concernaient une aide sous forme de capital-investissement (qui peut être accordée en tant que mesure relevant d'une exemption par catégorie depuis l'entrée en vigueur du RGEC).

Le montant total des aides d'État destinées aux PME s'élevait à 33 milliards d'euros environ pour la période 2004-2009 (4,6 milliards d'euros en 2009), l'aide sous forme de capital-investissement représentant quelque 2,3 milliards d'euros. Quatre États membres ont accordé les trois quarts du montant total de l'aide en faveur des PME en 2009: l'Italie (24 %), l'Allemagne (20 %), la France (18 %) et le Royaume-Uni (14 %).

Cependant, les chiffres relatifs aux aides d'État en faveur des PME ne reflètent pas pleinement le montant total de l'aide effectivement versée à ces entreprises, étant donné qu'ils n'incluent que des mesures qui ont pour objectif premier «les PME» ou «le capital-investissement». En conséquence, toute conclusion qui serait tirée de la tendance

³ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3), entré en vigueur le 29 août 2008.

à la baisse observée en ce qui concerne le montant total des aides en faveur des PME doit tenir compte de cet élément.

En ce qui concerne le capital-investissement, il semble que la plus grande partie de l'aide soit concentrée au Royaume-Uni. Les autres États membres n'ont eu recours à cette possibilité que de façon très limitée.

1.5. Le secteur du haut débit

La stratégie Europe 2020 a souligné l'importance du déploiement du haut débit pour promouvoir l'insertion sociale et la compétitivité dans l'UE. Elle a aussi établi des objectifs ambitieux en matière de développement du haut débit, qui sont fixés dans la stratégie numérique: mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013 et faire en sorte qu'à l'horizon 2020, tous les Européens aient accès à un service internet beaucoup plus rapide. Le coût estimé de ces deux objectifs atteindrait jusqu'à 60 milliards d'euros pour la première étape, et jusqu'à 270 milliards d'euros pour la seconde.

L'objectif du contrôle des aides d'État en faveur du haut débit est d'encourager la concurrence entre les prestataires de services en favorisant le développement des infrastructures. Cela devrait contribuer à optimiser le bien-être des consommateurs en leur offrant des prix moins élevés et des services plus performants. Ces investissements seront principalement assurés par les opérateurs commerciaux. Depuis 2008, les financements publics et les aides d'États ont cependant pris de plus en plus d'importance, des aides d'État nationales en faveur du déploiement du haut débit faisant alors partie intégrante des stratégies nationales globales pour le haut débit. Par conséquent, le montant des aides d'État consacré au secteur du haut débit a considérablement augmenté par rapport à la moyenne au cours de la période 2004-2008.

Entre 2004 et 2010, la Commission a autorisé 64 aides d'État dans le secteur du haut débit, la majorité d'entre elles concernant le Royaume-Uni. Selon les rapports annuels couvrant la période 2004-2009, les États membres ont déjà affecté 368 millions d'euros du volume des aides d'État au déploiement des réseaux à haut débit.

L'utilisation des fonds publics peut contribuer à donner accès à l'internet à haut débit à un maximum de citoyens de l'UE afin de les aider à tirer parti des avantages d'une société de la connaissance. Les fonds publics doivent cependant être utilisés avec prudence sur les marchés libéralisés des télécommunications, et ce pour ne pas supplanter les investissements privés.

1.6. Emploi et formation

La stratégie Europe 2020 vise à promouvoir une économie à fort taux d'emploi (75 %).

L'objectif du contrôle des aides d'État dans ce domaine est d'autoriser le soutien national à la formation et à la création d'emplois, notamment en faveur des travailleurs défavorisés et handicapés. L'influence des aides d'État sur la création d'emplois et la promotion de la

formation est assez limitée car les aides directes en faveur de l'emploi ne ciblent que les travailleurs défavorisés et handicapés, tandis que les aides répondant à d'autres objectifs ont aussi des effets sur l'emploi, notamment les aides régionales. Cependant, la Commission a généralement adopté une attitude favorable en matière d'aides à l'emploi, en particulier lorsqu'elles sont utilisées pour embaucher des personnes confrontées à des difficultés particulières pour trouver un emploi. La Commission est généralement tout aussi favorable aux aides à la formation. Les États membres sont donc encouragés, si nécessaire, à compléter leurs plans nationaux en faveur de l'emploi et de la formation par des aides d'État bien ciblées.

Au total, la Commission a autorisé 51 aides d'État à l'emploi et à la formation au cours de la période 2004-2010. Ce chiffre est peu élevé compte tenu du fait que la majorité des mesures en faveur de la formation et de l'emploi ont été introduites par les États membres au titre de règlements d'exemption par catégorie. Sur la même période, 1 005 mesures ont fait l'objet d'une exemption par catégorie. Près de 70 % de la totalité des aides à l'emploi couvertes par un règlement d'exemption par catégorie ont été mises en place par cinq États membres: la Pologne, l'Italie, l'Espagne, la Hongrie et l'Allemagne. Environ 74 % des aides à la formation relevant de règlements d'exemption par catégorie ont été mises en œuvre par l'Italie, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Espagne.

Les dépenses d'aides d'État à la formation et à l'emploi se sont élevées à environ 22,3 milliards d'euros pour la période 2004-2009, les aides à l'emploi représentant 17,5 milliards d'euros. Les aides d'État à l'emploi et à la formation ont représenté au total environ 3,4 milliards d'euros en 2009. Le Danemark, la Pologne et l'Italie ont contribué pour 84 % aux aides à l'emploi accordées en 2009, tandis que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne ont octroyé la moitié du total des aides à la formation.

2. INTRODUCTION

L'édition de printemps du tableau de bord des aides d'État vise à présenter une vue d'ensemble de la situation en matière d'aides d'État dans les États membres, dans les domaines particulièrement importants dans le cadre de la stratégie Europe 2020⁴, à savoir la RDI, la protection de l'environnement, le développement régional, le secteur du haut débit, les PME, ainsi que l'emploi et la formation⁵. Pour chacun de ces domaines, le tableau de bord définit le cadre d'action, décrit le cadre juridique dans lequel les aides peuvent être accordées, et présente des données sur le nombre et le type de mesures adoptées au cours de la période 2004-2010, ainsi que sur les dépenses réelles (jusqu'en 2009 inclus).

⁴ «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», [COM(2010) 2020, p. 21].

⁵ La présente édition de printemps du tableau de bord n'a pas l'ambition d'être exhaustive. Elle ne prend pas en considération tous les domaines susceptibles de se révéler pertinents pour la stratégie Europe 2020, tels que la culture et les médias, et qui pourront être évalués dans les éditions ultérieures du tableau de bord.

Comme la stratégie Europe 2020 n'a été lancée qu'en 2010 et que les derniers chiffres disponibles concernant les dépenses en matière d'aides d'État portent sur l'année 2009, il est bien entendu trop tôt pour tirer des conclusions sur la manière dont la stratégie de contrôle des aides d'État a contribué concrètement à la réalisation des objectifs d'Europe 2020. Toutefois, la présente édition du tableau de bord est la première à placer les aides d'État dans le contexte de la stratégie Europe 2020; elle pourrait donc servir de point de départ à une analyse plus approfondie dans les années à venir, qui devra être complétée, dans la mesure du possible, par une évaluation plus qualitative de l'efficacité des aides.

Fin mars 2010, lorsque le Conseil européen a adopté la proposition de la Commission, il a conclu que l'innovation et la compétitivité étaient fondamentales pour la stratégie Europe 2020, au même titre que la protection de l'environnement et l'inclusion sociale. En effet, les politiques de concurrence et de contrôle des aides d'État de l'UE comptent parmi les éléments clés de cette stratégie. La concurrence n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'améliorer la compétitivité des marchés européens dans l'intérêt des entreprises et des consommateurs pour obtenir un choix plus large et des produits plus performants à un moindre coût. La concurrence favorise la productivité, la croissance et la création d'emplois.

Les objectifs du contrôle des aides d'État sont les suivants: i) limiter les niveaux globaux d'aides d'État («moins d'aides»); ii) veiller à ce que les aides qui sont accordées n'aient pas pour effet de restreindre la concurrence mais de remédier à des défaillances du marché dans l'intérêt de la société au sens large («aides mieux ciblées»); iii) empêcher les aides incompatibles ou en assurer le recouvrement de manière effective; iv) assurer des conditions égales au sein du marché intérieur (pas de distorsions des échanges entre les États membres). Le contrôle des aides d'État est particulièrement important dans le contexte de la crise et des restrictions budgétaires dans les États membres. Pendant la crise, la Commission a démontré la capacité d'adaptation de ses instruments d'aides d'État, notamment en adoptant diverses communications visant à préserver la stabilité financière et à assurer des conditions égales tout en garantissant la sécurité juridique tant des établissements financiers que de l'économie réelle⁶.

Trois grands thèmes sont couverts par la stratégie Europe 2020:

- croissance intelligente: développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation;
- croissance durable: promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive;

⁶ Des informations concernant les aides d'État accordées en réaction à la crise sont disponibles au chapitre 3 du rapport de la Commission sur le tableau de bord des aides d'État accordées par les États membres de l'UE - Mise à jour de l'automne 2010 [COM(2010) 701]. La prochaine édition d'automne du tableau de bord des aides d'État actualisera ces informations.

- croissance inclusive: encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale.

La politique de contrôle des aides d'État peut contribuer à la réalisation de ces trois objectifs. La stratégie Europe 2020 établit plusieurs priorités dans le cadre desquelles les instruments des aides d'État peuvent être utilisés au moyen d'une combinaison d'actions afin de contribuer aux «initiatives phare» suivantes:

- (1) une Union de l'innovation;
- (2) une stratégie numérique pour l'Europe;
- (3) une Europe efficace dans l'utilisation des ressources;
- (4) une politique industrielle pour faire face à la mondialisation⁷; ainsi que
- (5) des compétences nouvelles et des emplois.

Le contrôle des aides d'État a pour but d'aider les États membres à mieux cibler les aides en les axant davantage sur l'amélioration de la compétitivité et/ou la réduction des disparités régionales et sociales. En d'autres termes, il vise à garantir que les aides pallient des défaillances du marché et ne faussent pas le jeu de la concurrence sans contrepartie adéquate. Généralement, ces aides répondent à des objectifs horizontaux qui sont pris en compte au moyen de cadres réglementaires et de lignes directrices spécifiques, notamment dans les domaines suivants: recherche et développement, innovation et capital-investissement, PME, protection de l'environnement et formation. Des encadrements et des lignes directrices spécifiques à cet égard contribuent à garantir que lorsque les États membres interviennent sur le marché, les fonds publics ont plus de chance de remédier efficacement aux défaillances constatées sur les marchés.

La structure actuelle du contrôle des aides d'État repose sur un système à «trois voies»: l'exemption par catégorie, l'appréciation standard et l'examen approfondi. Les exemptions par catégorie concernent les mesures dispensées de l'obligation de notification préalable à la Commission et pouvant donc être mises en œuvre sans l'autorisation préalable de cette dernière. Les mesures notifiées font en principe l'objet d'une appréciation standard. Un examen approfondi n'est réalisé que dans les cas où les doutes ne peuvent être levés. Cette structure à deux niveaux permet à la Commission de concentrer son analyse sur les aides ayant les effets de distorsion les plus graves.

La présente édition de printemps du tableau de bord donne une vue d'ensemble des aides notifiées par les États membres pour chacune des catégories d'aides d'État concernées en les plaçant dans leur contexte juridique et stratégique. Il s'agit des aides à la RDI (point 3), des aides en faveur de l'environnement et des économies d'énergie (point 4),

⁷ Conformément aux engagements du G20, l'UE a continué de résister au protectionnisme sous toutes ses formes, et à minimiser tout effet négatif des actions nationales de l'UE sur le commerce et les investissements.

des aides régionales et au développement (point 5), des aides aux PME (point 6), des aides en faveur des réseaux à haut débit (point 7) et des aides à l'emploi et à la formation (point 8).

Les chiffres contenus dans le présent rapport se fondent sur les rapports annuels relatifs aux régimes d'aides existants communiqués par les États membres en application de l'article 5 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission⁸ et de l'annexe III A dudit règlement, qui définit la portée et la teneur des informations que les États membres doivent transmettre à la Commission⁹. Ces données reposent sur les informations communiquées par les États membres dans leurs notifications en application de l'article 2 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil¹⁰.

Les chiffres relatifs aux dépenses en matière d'aides d'État n'incluent pas les contributions des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Pour la période 2007-2013, ces fonds représenteront environ 36 % du budget de l'UE, soit des dépenses de près de 347 milliards d'euros pour l'ensemble de la période visée, axées sur trois objectifs: la convergence, la compétitivité régionale et l'emploi, ainsi que la coopération territoriale.

Seule une partie du financement de la politique de cohésion est couverte par les règles en matière d'aides d'État car la majorité des dépenses dans ce domaine concerne des infrastructures générales ou des activités non économiques¹¹. En tout état de cause, le respect des règles applicables aux aides d'État est une condition explicite pour pouvoir bénéficier des Fonds structurels.

3. AIDES D'ÉTAT A LA RECHERCHE, AU DEVELOPPEMENT ET A L'INNOVATION

3.1. Cadre d'action

La recherche, le développement et l'innovation (RDI) comptent parmi les éléments essentiels s'inscrivant dans l'effort visant à renforcer la compétitivité de l'économie

⁸ [JO L 140 du 30.4.2004](#), p. 1.

⁹ Les données relatives aux dépenses en matière d'aides d'État figurant dans le présent tableau de bord couvrent toutes les aides d'État telles qu'elles sont définies à l'article 107 TFUE (ancien article 87, paragraphe 1, du traité CE) qui ont été accordées à l'industrie et aux services par les États membres. Les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du transport sont exclus, ainsi que les aides d'État octroyées en réaction à la crise (aides au secteur financier et à l'économie réelle). Ces données couvrent la période 2004-2010 afin de dégager les tendances sous-jacentes, conformément au tableau de bord d'automne 2010 (nombre de décisions et montants autorisés). Les derniers chiffres disponibles en matière de dépenses portent sur l'année 2009.

¹⁰ [JO L 83 du 27.3.1999](#), p. 1.

¹¹ La majeure partie des dépenses régionales est consacrée aux régions relevant de l'objectif «convergence» (principalement celles dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union) afin d'améliorer leurs infrastructures et de développer leur potentiel économique et humain. En outre, tous les États membres peuvent bénéficier d'une aide pour financer l'innovation et la recherche, le développement durable et la formation professionnelle dans leurs régions les moins avancées. Un montant plus limité est consacré aux projets de coopération transfrontalière et interrégionale.

européenne et à assurer une croissance durable. C'est la raison pour laquelle la RDI a été placée au cœur de la stratégie Europe 2020¹² et constitue une de ses initiatives phare.

La stratégie Europe 2020 a fixé comme objectif de consacrer 3 % du PIB de l'Union à la R&D à l'horizon 2020. Toutefois, elle reconnaît aussi que *«[l]es montants absolus dépensés en R&D ne sont pas les seuls facteurs à prendre en compte. L'Europe doit se concentrer sur l'impact et la composition des dépenses de recherche et améliorer les conditions de la R&D dans le secteur privé au sein de l'UE»*¹³. Elle renvoie explicitement au rôle de la politique de contrôle des aides d'État, en considérant qu'elle peut *«contribuer de manière active et positive [...] en provoquant et en soutenant des initiatives pour le développement des technologies innovantes, efficaces et écologiques, tout en facilitant l'accès à l'aide publique pour les investissements, le capital-risque et le financement de la recherche et du développement»*¹⁴. Toutefois, il importe de souligner que les règles relatives aux aides d'État ne sont qu'un élément parmi d'autres dans les stratégies de RDI et que les aides d'État ne concernent qu'une petite partie des dépenses totales consacrées à la R&D. À titre d'exemple, alors que, comme il a été mis en évidence dans une analyse économique récente, *«un traitement fiscal en faveur de la R&D axé sur les incitations fiscales plutôt que sur les subventions directes semble avoir un effet positif sur le niveau d'efficacité des dépenses en R&D dans les États membres de l'UE»*¹⁵, les incitations fiscales en faveur de la R&D ne relèvent généralement pas des règles relatives aux aides d'État car elles constituent des mesures de portée générale¹⁶.

Dans sa communication «Initiative phare Europe 2020 - Une Union de l'innovation»¹⁷, la Commission décrit ce qu'il y a lieu de faire, selon elle, pour stimuler l'innovation et recentrer la politique en matière de RDI sur les défis qui se posent à notre société, tels que le changement climatique, l'efficacité énergétique et l'utilisation rationnelle des ressources, la santé et le changement démographique. Lors de sa réunion du 4 février 2011, le Conseil européen a consacré ses travaux à l'énergie et à l'innovation et a convenu d'un certain nombre d'actions prioritaires dont la mise en œuvre contribuera grandement à

¹² «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020, p. 14].

¹³ Communication de la Commission «Initiative phare Europe 2020 - Une Union de l'innovation» [COM(2010) 546 final, p. 10]. Le Tableau de bord de l'Union de l'innovation 2010 indique que l'écart le plus important avec les principaux concurrents se situe dans la catégorie «Activités des entreprises», qui recouvre les dépenses de R&D.

¹⁴ «Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» [COM(2010) 2020, p. 24].

¹⁵ Conte, Dierx, Ilzkovitz et Schweizer, «An analysis of the efficiency of public spending and national policies in the area of R&D», Occasional papers, DG ECFIN, septembre 2009.

¹⁶ Voir, comme exemples de mesures fiscales générales, le régime espagnol de réduction de l'impôt sur les actifs intangibles (affaire N 480/2007) et le crédit d'impôt italien en faveur de la R&D (affaire N 507/2007). Comme exemples d'autres mesures de portée générale, voir l'affaire concernant les instituts de transfert technologique danois (affaire N 617/2008) et celle concernant le plan de développement national irlandais 2007-2013 (affaire N 374/2009).

¹⁷ Communication de la Commission «Initiative phare Europe 2020 - Une Union de l'innovation» [COM(2010) 546 final].

renforcer la croissance et la création d'emplois, ainsi qu'à favoriser la compétitivité de l'Europe¹⁸.

L'«Union de l'innovation» sera déployée selon les lignes de l'initiative phare intitulée «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation», qui établit un cadre stratégique pour le soutien à une base industrielle forte, concurrentielle et diversifiée en Europe. Cette initiative insiste sur l'importance des marchés concurrentiels, en tant qu'éléments stimulant l'innovation et les gains d'efficacité et créant les incitations nécessaires pour que les entreprises accroissent leur productivité, et souligne que le contrôle des aides d'État joue un rôle essentiel *«pour éviter toute distorsion du marché unique; de plus, la conception des règles en matière d'aides d'État contribue à promouvoir la compétitivité de l'industrie en Europe. Les règles relatives aux aides d'État constituent un cadre qui oriente les investissements des États membres vers les défaillances du marché qui ont été décelées»*¹⁹. La vraie question porte donc sur la manière dont les États membres devraient intervenir pour atteindre cet objectif et sur le rôle que devraient jouer les règles en matière d'aides d'État à cet égard.

En outre, sous la pression des restrictions budgétaires, les États membres doivent maintenir un équilibre délicat entre l'ajustement des dépenses de l'État et la protection des dépenses favorisant la croissance²⁰. Bien que le moyen le plus efficace d'encourager l'innovation soit de stimuler la concurrence et de prendre des mesures générales pour créer un environnement propice, il se peut aussi que, dans certaines circonstances, le recours à des aides d'État soit la meilleure solution pour favoriser la mobilisation d'investissements privés supplémentaires dans le domaine de la RDI et pour remédier aux défaillances du marché qui ont été décelées.

Les défaillances du marché les plus pertinentes en matière de RDI sont les externalités positives (lorsque les bénéfices pour la société sont nettement supérieurs à ceux, privés, qui reviennent à l'entreprise qui investit dans la RDI), les biens publics (lorsque les résultats d'une activité donnée ne peuvent être protégés, de sorte qu'ils peuvent être utilisés par les concurrents de l'entreprise qui a initialement investi dans la RDI), l'imperfection et l'asymétrie de l'information et les problèmes de coordination et de réseau. Par leur effet incitatif, les aides d'État peuvent amener les entreprises privées à investir dans la RDI.

Toutefois, si les aides d'État devaient être utilisées pour protéger des entreprises nationales, maintenir à flot des entreprises non performantes, fausser la concurrence et maintenir artificiellement la fragmentation des marchés, il pourrait en résulter une

¹⁸ Voir les [conclusions du Conseil](#) du 4 février 2011.

¹⁹ Communication de la Commission «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation» [[COM\(2010\) 614 final](#), p. 11].

²⁰ Les dépenses en matière d'innovation sont explicitement mentionnées comme faisant partie des catégories de dépenses favorisant la croissance dans l'Examen annuel de la croissance, annexe 2: Rapport macroéconomique. Lors du Conseil européen du 4 février 2011, il a été convenu que «[d]ans leurs efforts d'assainissement budgétaire, les États membres devraient donner la priorité aux dépenses favorisant la croissance durable dans des domaines comme la recherche et l'innovation, l'éducation et l'énergie».

réduction du niveau global de la RDI et de la croissance économique. En effet, lorsqu'une entreprise reçoit une aide, sa position sur le marché s'en trouve généralement renforcée et, pour ses concurrents, le rendement des investissements pourrait être moindre. De plus, lorsque l'aide se traduit par une contrainte budgétaire douce pour le bénéficiaire, elle peut également avoir pour effet de freiner sa volonté d'innovation. Les aides pourraient également apporter un soutien à des entreprises non performantes ou permettre à leur bénéficiaire de développer des pratiques d'éviction ou de renforcer son pouvoir de marché.

En conséquence, les aides d'État peuvent contribuer à augmenter les efforts en matière de RDI, pour autant qu'elles s'attaquent à des défaillances de marché clairement identifiées qui empêchent les marchés de parvenir à des niveaux de RDI optimaux et qu'elles soient bien conçues, de manière à minimiser les distorsions de concurrence et des échanges et à optimiser l'efficacité des dépenses publiques (comme l'illustre, par exemple, le projet Gaya décrit dans l'encadré figurant au point 3.3).

Néanmoins, comme il est indiqué ci-dessus, il convient de garder à l'esprit que les aides d'État ne sont qu'un élément au sein de la gamme, bien plus vaste, des outils nécessaires pour stimuler la RDI et qu'elles ne sauraient remplacer les réformes indispensables pour remédier aux faiblesses structurelles dans ce domaine spécifique.

3.2. Règles régissant les aides d'État à la RDI

Les règles régissant les aides d'État à la RDI ont été revues dans le contexte de la stratégie de Lisbonne, après qu'il a été admis que le niveau de la RDI n'était pas optimal pour l'économie. La finalité des aides à la RDI est de contribuer à relever le niveau des investissements privés dans ce secteur, ce qui aboutirait finalement à une croissance plus élevée dans l'Union.

L'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation²¹ de 2006 et le règlement général d'exemption par catégorie²² de 2008 forment la base juridique sur laquelle se fonde l'appréciation des aides d'État à la RDI. Cette année, la Commission procédera à une évaluation à mi-parcours de l'encadrement, ce qui lui permettra de dresser le bilan de l'expérience récemment acquise et de recenser à titre provisoire les adaptations pratiques à envisager pour le réexamen de l'encadrement en 2013.

²¹ Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (JO C 323 du 30.12.2006, p. 1), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

²² Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3), entré en vigueur le 29 août 2008.

Règlement général d'exemption par catégorie

Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), en conformité avec l'encadrement des aides d'État à la RDI, couvre les mesures consacrées à la R&D et à l'innovation.

Les mesures suivantes sont couvertes par le RGEC: aides aux projets de recherche et de développement, aides aux études de faisabilité technique, aides destinées à couvrir les frais liés aux droits de propriété industrielle des PME, aides aux jeunes entreprises innovantes, aides pour le recours à des services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation, aides pour l'engagement temporaire de personnel hautement qualifié et aides à la recherche et au développement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Encadrement des aides d'État à la RDI

L'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation fixe les conditions que les États membres doivent respecter lors de l'octroi d'aides destinées à encourager la RDI, tout en permettant à ces derniers d'adapter leur soutien en fonction de leurs spécificités nationales. Le but de l'encadrement de 2006 est de faire en sorte que les États membres puissent mieux cibler leurs aides en fonction des défaillances du marché. L'encadrement s'attache en particulier aux besoins des PME, qui sont les plus touchées par les défaillances du marché, mais il offre aussi aux grandes entreprises de nombreuses possibilités d'aide lorsqu'un soutien se justifie. Les aides d'État doivent conduire le bénéficiaire à modifier son comportement en l'incitant à renforcer ses activités de RDI.

L'encadrement couvre les aides d'État en faveur de toute une série d'activités de RDI: aides en faveur des projets de R&D, aides aux études de faisabilité technique, aides destinées à couvrir les frais de droits de propriété industrielle des PME, aides aux jeunes entreprises innovantes, aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation dans les services, aides pour le recours à des services de conseil en innovation et de soutien à l'innovation, aides pour l'engagement temporaire de personnel hautement qualifié et aides aux pôles d'innovation. Il contient en outre des règles spéciales applicables à l'agriculture et de la pêche.

L'application des règles se fonde sur une analyse économique approfondie. Les mesures comportant des montants d'aide élevés, qui sont les plus susceptibles de fausser la concurrence et d'altérer les échanges, sont soumises à un examen approfondi, tandis que les mesures comportant des montants d'aide moins élevés sont examinées plus succinctement sur la base de règles per se et peuvent même être dispensées de l'obligation de notification préalable en vertu du RGEC.

Pour les projets de R&D, l'encadrement distingue trois catégories d'aides, en fonction de la proximité de l'activité de recherche avec le stade commercial, à savoir la recherche fondamentale, la recherche industrielle et le développement expérimental, conformément à la classification présentée dans le Manuel de Frascati sur la mesure des activités scientifiques et technologiques²³. Les intensités d'aide peuvent ainsi varier en fonction de l'importance des défaillances de marché auxquelles les projets de recherche doivent faire face.

²³ Organisation de coopération et de développement économiques, 2002.

Par ailleurs, des orientations sont fournies en ce qui concerne l'existence ou non d'une aide d'État dans des projets de RDI réalisés conjointement par des entreprises et par des organismes de recherche bénéficiant d'un financement public. Ces indications ont permis d'accroître la sécurité juridique nécessaire aux organismes de recherche et aux activités de recherche qu'ils mènent dans le cadre de contrats ou de collaborations, ce qui devrait renforcer le rôle des entités publiques de recherche et faciliter la coopération entre le secteur public et le secteur privé.

Compatibilité avec le marché intérieur des aides soumises à un examen approfondi

En raison du risque de distorsion de concurrence plus élevé qu'elles présentent, les aides octroyées à un bénéficiaire unique excédant les seuils spécifiques fixés par l'encadrement doivent faire l'objet d'une notification individuelle. Leur appréciation est effectuée conformément à l'encadrement et vise à analyser les effets sur la concurrence et la contribution du projet de R&D à la réalisation d'objectifs d'intérêt commun.

3.3. Décisions concernant les aides d'État à la RDI et études de cas

Entre 2004 et 2010, la Commission européenne a adopté 426 décisions finales concernant des aides à la RDI, parmi lesquelles 12 ont conclu à l'absence d'aide et 413 à la compatibilité de l'aide. La Commission a adopté une décision partiellement négative avec demande de récupération [affaire C 31/2004 *Schiefergruben Magog* (Allemagne)]. En 2004, le nombre d'aides d'État autorisées s'élevait à 38. Il est passé à environ 70 par an au cours des deux années qui ont suivi, principalement en raison de l'inclusion de nouveaux États membres dans le total et de l'augmentation du nombre d'aides en Allemagne.

Entre la prise d'effet de l'encadrement des aides d'État à la RDI, le 1^{er} janvier 2007, et la fin de 2010, la Commission a donné son feu vert à 195 régimes d'aides, dont 143 avaient trait uniquement à la recherche et au développement, 14 étaient axés sur l'innovation et 38 combinaient les trois types d'activités. Dans le même temps, la Commission a autorisé 44 autres mesures individuelles relevant d'un régime ou aides ad hoc dans le domaine de la R&D, dont 39 à l'issue d'un examen approfondi (y compris 2 mesures pour lesquelles la procédure formelle d'examen avait été ouverte)²⁴. Elle a par ailleurs contrôlé 192 mesures individuelles octroyées sur la base de régimes d'aides autorisés dont le montant excédait 3 millions d'euros mais qui étaient dispensées de l'obligation de notification.

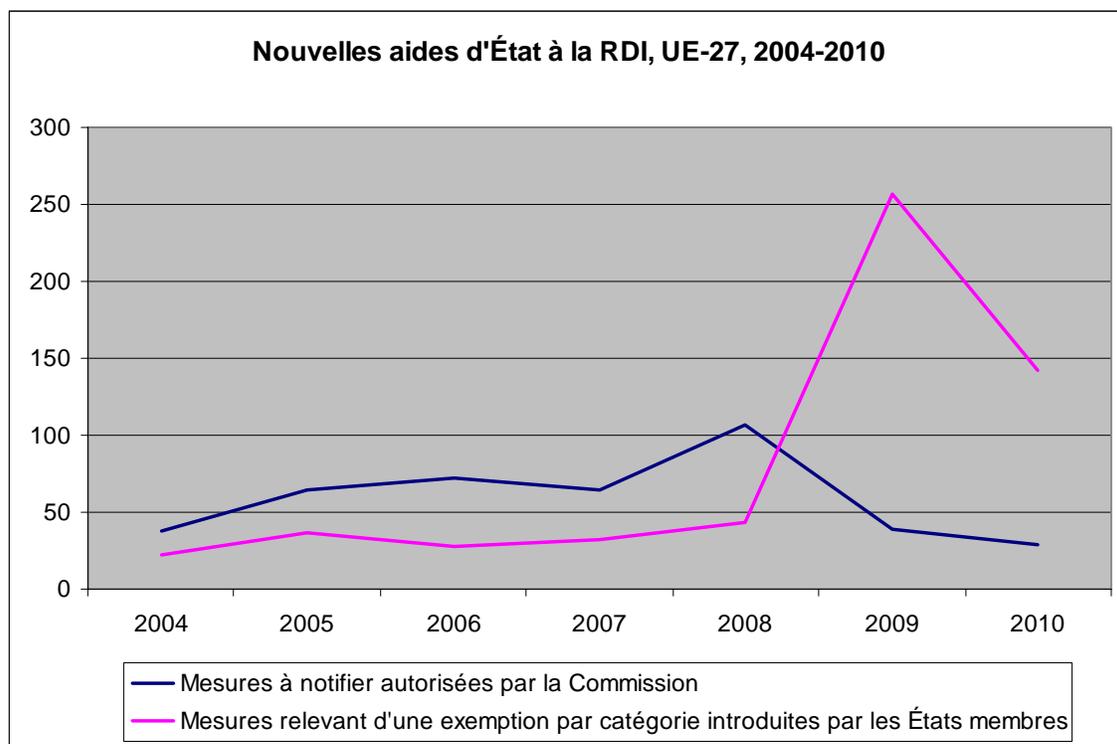
Le nombre d'aides autorisées en application de l'encadrement sur la RDI est passé de 64 en 2007, un niveau similaire à celui des années précédentes, à près de 110 en 2008,

²⁴ Deux autres mesures ont été retirées, la première au stade de l'examen préliminaire et l'autre après l'ouverture de la procédure formelle d'examen. Les 39 aides qui ont fait l'objet d'un examen approfondi (dont 24 notifiées par la France) représentent au total plus de 2 milliards d'euros et concernent des domaines aussi divers que les substrats ultra-fins dits avancés, les composants de moteur et nouveaux matériaux composites pour les structures d'avion, la gestion intelligente de l'énergie, le traitement automatique des données multimédia, l'imagerie par résonance magnétique (IRM) à haut champ, les procédés dérivés du CMOS pour les technologies de système sur puce, les modules de puissance à pile à combustible, de nouvelles méthodes de production de biocarburants et les cœurs artificiels.

essentiellement en raison du grand nombre d'aides octroyées en Allemagne (26) et en Espagne (24). Ces deux dernières années, un net recul a été observé. Une quarantaine de mesures ont été autorisées en 2009 et une trentaine en 2010. Ce phénomène peut aussi s'expliquer par l'introduction du RGEC au second semestre de 2008, ce qui a permis l'octroi d'aides à la RDI sans examen préalable par la Commission²⁵.

Le nombre d'aides à la RDI relevant d'une exemption par catégorie introduites par les États membres au cours de la même période (2004-2010) s'est élevé à 559²⁶. Quatre États membres sont à l'origine de presque 60 % de ces aides: l'Italie (109), la Pologne (79), l'Espagne (73) et l'Allemagne (67).

Le graphique ci-dessous montre l'évolution des aides à la RDI au cours de la période 2004-2010.



En ce qui concerne le type des activités soutenues, 100 aides à la RDI relevant d'une exemption par catégorie au titre du RGEC ont concerné la recherche fondamentale, 299 la recherche industrielle et 290 le développement expérimental. En ce qui concerne les objectifs visés (sur la base de ceux établis dans le RGEC), 109 mesures ont concerné les droits de propriété industrielle des PME, 54 les jeunes entreprises innovantes, 115 des études de faisabilité technique, 79 le recours à des services de conseil en innovation et de

²⁵ Auparavant, les aides à la R&D n'étaient dispensées de l'obligation de notification préalable que si elles étaient destinées à des PME.

²⁶ Dont 256 en 2009 et 142 en 2010.

soutien à l'innovation, 54 la R&D dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche et 39 l'engagement temporaire de personnel hautement qualifié.

L'encadré ci-dessous fournit des exemples de mesures mises en œuvre dans deux États membres pour stimuler les investissements dans la RDI. Le premier cas est une mesure relevant d'une exemption par catégorie mise à exécution en Espagne dans le secteur automobile et le second a trait à une aide individuelle octroyée par la France dans le domaine des technologies relatives aux biocarburants automobiles, assortie de mesures compensatoires visant à contrebalancer les distorsions de concurrence.

Plan de compétitivité dans le secteur automobile (X 59/2009, Espagne)

En 2009, l'Espagne a notifié à la Commission une mesure relevant d'une exemption par catégorie visant à améliorer la compétitivité du secteur automobile. Cette mesure couvrait des aides à finalité environnementale et un soutien à des activités de RDI et à la formation. Le budget global était de 800 millions d'euros pour le financement d'investissements réalisés en 2009.

En ce qui concerne la RDI, les aides pouvaient être octroyées au développement expérimental et à des études de faisabilité technique. Les bénéficiaires pouvaient être des PME comme des grandes entreprises. Conformément aux dispositions du RGEC, les PME bénéficiaient d'une majoration des intensités d'aide. Les aides accordées prenaient la forme de subventions et de prêts bonifiés.

En 2009, les aides octroyées au titre de ce régime (194 millions d'euros) ont représenté, en Espagne, plus des deux tiers des aides d'État à la RDI accordées dans le cadre de mesures relevant d'une exemption par catégorie et, dans l'UE, près de 20 % du total des aides à la RDI de ce type.

Projet Gaya (N 493/2009, France)

En 2009, la France a notifié à la Commission son intention de mettre en œuvre le programme de recherche Gaya, qui visait à développer des technologies de production de biocarburants de deuxième génération. Le groupe GDF Suez, à l'initiative de ce projet, et ses partenaires envisageaient de réaliser une plateforme de démonstration à l'échelle préindustrielle pour tester des procédés de gazéification de la biomasse sur l'ensemble de la chaîne de production. Cette plateforme devrait être utilisée dans le cadre d'un programme de R&D collaboratif en vue d'une utilisation ultérieure à un stade industriel. Le budget total anticipé était de 46,5 millions d'euros sur les sept ans que devait durer le projet.

À l'issue d'un examen approfondi, la Commission a autorisé, en 2010, des aides d'un montant de 18,9 millions d'euros à ce programme. Elle a constaté que ce projet de R&D générerait d'importants effets positifs en termes de diffusion de la connaissance scientifique, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de réduction de la dépendance énergétique de l'Europe. Toutefois, dans la mesure où les éventuelles retombées commerciales du projet GAYA n'étaient attendues qu'à l'horizon 2020-2030, le projet nécessitait un financement public. La Commission a été particulièrement vigilante à ce que l'attribution des futurs droits de propriété intellectuelle entre GDF Suez et les organismes de recherche partenaires ne fausse pas à l'avenir les conditions de la concurrence sur le marché du biométhane. GDF Suez s'est engagée à renoncer aux exclusivités qui pourraient lui être consenties par ses partenaires sur leurs technologies. Les distorsions de concurrence induites par les aides demeuraient donc limitées, notamment du fait de l'ouverture de la future plateforme de démonstration à d'autres acteurs du secteur. Enfin, la présence de concurrents européens importants et le caractère différenciateur du projet par rapport

aux autres technologies envisageables ont permis de maintenir une pression concurrentielle sur les marchés de l'énergie. L'aide a été octroyée au titre d'un régime de soutien relevant de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie qui avait été autorisé par la Commission en mars 2010.

3.4. Dépenses en matière de RDI

Comme indiqué ci-dessus, l'initiative phare consacrée à l'Union de l'innovation fixe comme objectif de consacrer, à l'échelle de l'UE, 3 % du PIB de l'Union (dépenses publiques et privées cumulées) aux investissements dans la RDI.

En 2009, les dépenses en matière de R&D dans l'UE ont atteint le niveau record de 2,01 % du PIB (près de 236,5 milliards d'euros)²⁷, soit légèrement mieux qu'en 2008 (1,92 %) mais encore loin de l'objectif arrêté dans la stratégie Europe 2020²⁸.

D'énormes disparités entre les États membres ont par ailleurs été constatées. Alors que trois États membres ont dépassé l'objectif de 3 %²⁹, trois autres seulement ont dépassé la moyenne de l'UE³⁰ et neuf³¹ n'ont même pas atteint 1 % du PIB en cumulant dépenses publiques et privées.

Le secteur public a été la source de financement de près d'un tiers des dépenses totales de R&D dans l'UE (0,65 % du PIB). Les aides d'État n'ont représenté qu'une partie relativement limitée de ce total (13 %), soit 10,6 milliards d'euros ou 0,09 % du PIB en 2009 (moyenne de l'UE). Neuf États membres ont octroyé des aides d'État à la RDI au-delà de la moyenne de l'UE: la Belgique (0,22 %), la Slovénie (0,19 %), la République tchèque (0,18 %), le Luxembourg (0,16 %), la Finlande (0,14 %), l'Espagne (0,13 %), la France (0,11 %), l'Autriche (0,11 %) et la Hongrie (0,10 %). A contrario, six États membres (Chypre, la Slovaquie, la Grèce, la Lettonie, la Pologne et l'Estonie) n'ont consacré que 0,01 % de leur PIB (ou moins) aux aides d'État à la RDI.

Pratiquement 60 % du montant total des aides d'État à la RDI en 2009 ont été octroyés par trois États membres: l'Allemagne (2,5 milliards d'euros, soit 24 % du total de l'UE), la France (2,2 milliards d'euros, soit 20 %) et l'Espagne (1,4 milliard d'euros, soit 13 %).

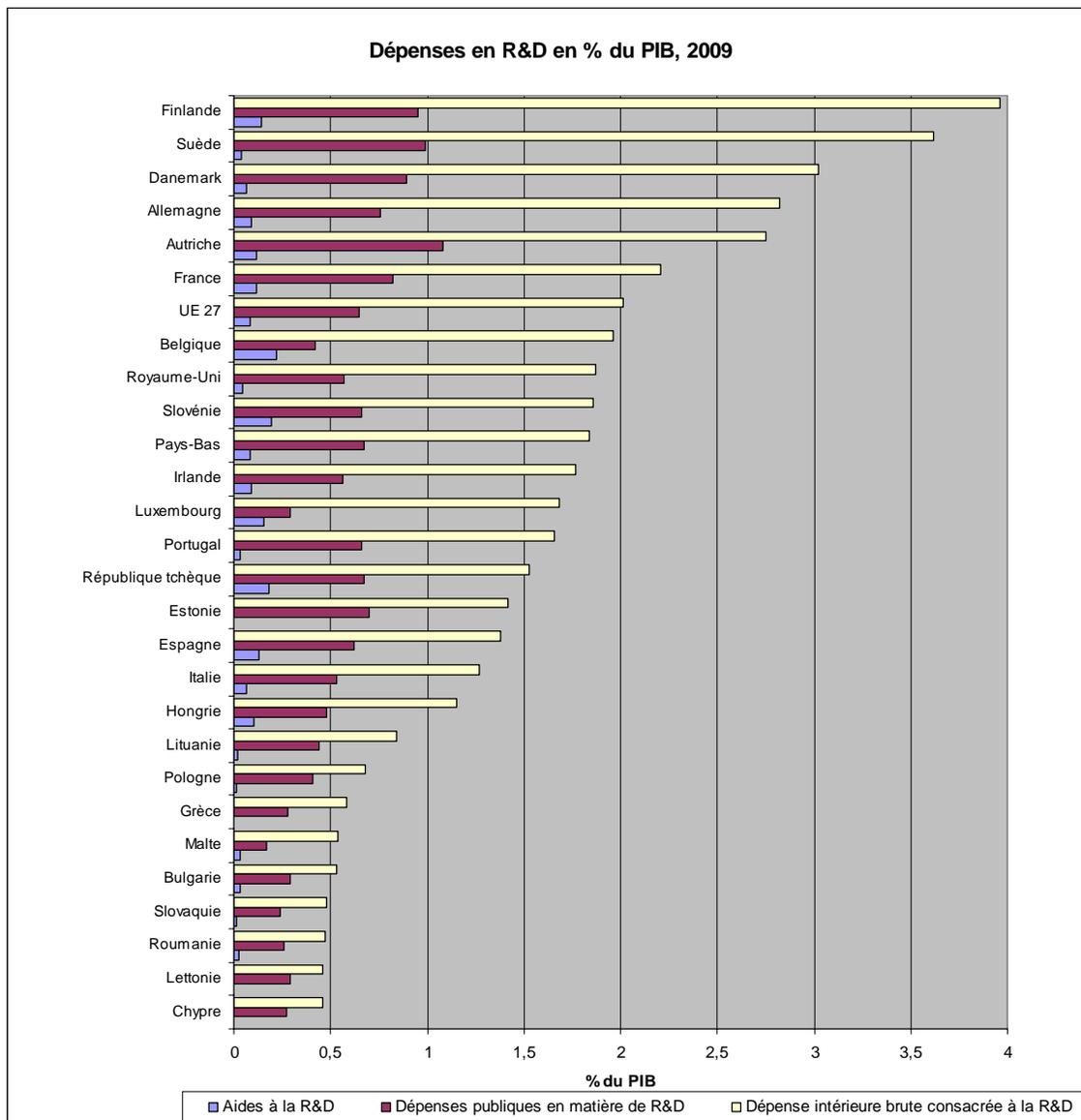
²⁷ Source: Eurostat.

²⁸ Les États-Unis y ont consacré 2,6 % et le Japon 3,4 %. Par rapport à certaines économies émergentes, l'UE conserve une nette avance, mais des pays comme la Chine et le Brésil sont en train de réduire l'écart qui les sépare de l'UE. Voir le chapitre 4 du [Tableau de bord de l'Union de l'innovation 2010](#).

²⁹ La Finlande, la Suède et le Danemark ont dépassé l'objectif de l'UE de consacrer 3 % de leur PIB à la R&D (respectivement 3,96 %, 3,6 % et 3,02 %). Données relatives à 2009; source: Eurostat.

³⁰ L'Allemagne (2,82 %), l'Autriche (2,75 %) et la France (2,21 %).

³¹ La Lituanie (0,84 %), la Pologne (0,68 %), la Grèce (0,58 %), Malte (0,54 %), la Bulgarie (0,53 %), la Slovaquie (0,48 %), la Roumanie (0,47 %), la Lettonie (0,46 %) et Chypre (0,46 %).



En 2009, les aides relevant d'une exemption par catégorie répertoriées comme consacrées à la RDI se sont élevées à environ 1 milliard d'euros, ce qui représentait 9 % du total des aides accordées dans ce domaine. L'Espagne (282 millions d'euros), l'Italie (267 millions d'euros) et la Belgique (presque 130 millions d'euros) sont les pays qui ont le plus recouru à cet instrument. Les aides des États membres ont généralement ciblé quatre objectifs sur les neuf énoncés dans le RGEC pour ce domaine, à savoir le développement expérimental [article 31, paragraphe 2, point c), du RGEC, 428 millions d'euros], la recherche industrielle [article 31, paragraphe 2, point b), du RGEC, 312 millions d'euros], les études de faisabilité technique (article 32 du RGEC, 65 millions d'euros) et les coûts liés aux droits de propriété industrielle des PME (article 33 du RGEC, 53 millions d'euros).

En 2009, les aides d'État à la RDI ont été octroyées dans le cadre d'environ 420 mesures (dont 137 relevant d'une exemption par catégorie), mais les six plus grands régimes (tous autorisés par la Commission) ont représenté un quart des dépenses totales. Si l'on y ajoute

13 autres régimes (dont deux relevant d'une exemption par catégorie), on arrive à pratiquement la moitié du montant total des aides d'État à la RDI accordées dans l'UE. Sur ces 19 régimes principaux, 5 étaient français, 3 allemands, 3 espagnols, 3 italiens, 2 britanniques, 1 belge, 1 finlandais et 1 autrichien.

Sur le long terme, la tendance montre une augmentation régulière des aides à la RDI en termes tant relatifs que nominaux. Celles-ci sont en effet passées de 0,05 % du PIB de l'UE en 2004 (5,7 milliards d'euros) à 0,09 % en 2009. Sur cette période, plus de la moitié des 46,5 milliards d'euros consacrés à la RDI ont été dépensés par deux États membres, à savoir l'Allemagne (29 %) et la France (22 %), tandis qu'un autre tiers des dépenses était le fait de cinq États membres, à savoir l'Italie (11 %), l'Espagne (9 %), le Royaume-Uni (7 %), la Belgique (5 %) et les Pays-Bas (4 %).

Les États membres ont accordé des aides à la RDI principalement dans le cadre de régimes d'aides, plutôt qu'au moyen de mesures individuelles ad hoc. En 2009, les aides octroyées dans le cadre d'un régime ont représenté 98 % du total, les mesures ad hoc constituant les 2 % restants. Ces proportions sont restées stables au cours de ces six dernières années.

L'instrument d'aide le plus fréquemment utilisé en 2009 a été la subvention directe (près de 80 % du total), suivie du prêt à taux bonifié³² (11 %) et de l'exonération fiscale (9 %). D'autres instruments, tels que la participation au capital social, le report d'imposition ou la garantie, n'ont qu'un rôle marginal. L'Espagne et la France ont octroyé plus de 70 % des aides prenant la forme de prêts à taux bonifié, tandis que la Belgique et le Royaume-Uni sont à l'origine, à eux deux, de pratiquement 85 % des exonérations fiscales en faveur de la RDI.

3.5. Aides d'État et performance en matière d'innovation

Si l'on compare le niveau des aides d'État accordées par un État membre³³ et la performance de ce dernier en matière d'innovation³⁴, on n'observe pas de lien direct entre les deux variables. L'indicateur de performance en matière d'innovation comporte plusieurs dimensions, au nombre desquelles figurent par exemple, outre le niveau des dépenses (tant publiques que privées) consacrées à la R&D, le niveau d'éducation des jeunes, la disponibilité de l'accès à large bande pour les entreprises et les marques communautaires par million d'habitants. Tous ces éléments contribuent à la performance d'un pays en matière d'innovation, ce qui montre les différentes options qui s'offrent aux

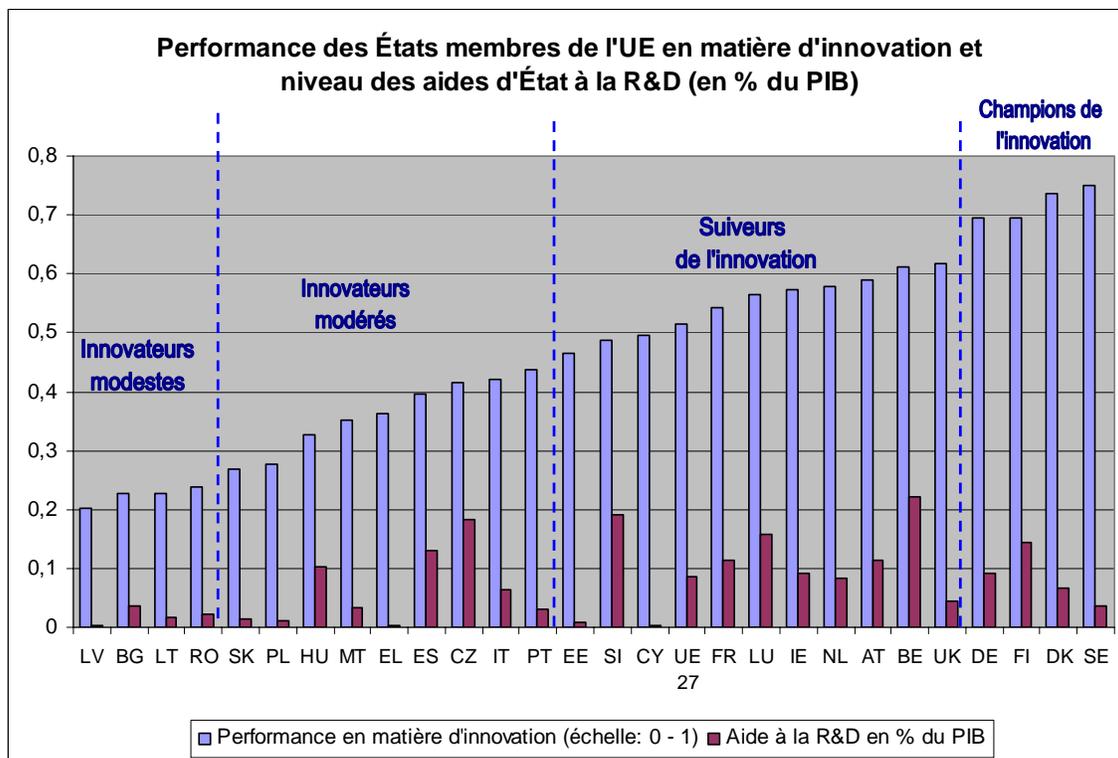
³² Aux fins de l'établissement des rapports annuels sur les aides d'État, les prêts à taux bonifié recouvrent également les avances remboursables.

³³ La comparaison est statique et ne tient compte que du niveau des aides d'État accordées en 2009.

³⁴ Le Tableau de bord des performances de l'Union en matière de recherche et d'innovation publié le 1^{er} février 2011 classe les États membres en quatre catégories: les champions de l'innovation (Danemark, Finlande, Allemagne et Suède), les suiveurs de l'innovation (Autriche, Belgique, Chypre, Estonie, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie et Royaume-Uni), les innovateurs modérés (République tchèque, Grèce, Hongrie, Italie, Malte, Pologne, Portugal, Slovaquie et Espagne) et les innovateurs modestes (Bulgarie, Lettonie, Lituanie et Roumanie).

États membres pour stimuler la RDI. Les aides d'État ne sont ainsi qu'un instrument disponible parmi d'autres.

Les États membres tels que la Suède l'Allemagne ou le Danemark, qui figurent dans le groupe des champions de l'innovation, ont accordé des aides d'État (en termes relatifs, en pourcentage du PIB) à un niveau égal ou inférieur à la moyenne de l'UE. Toutefois, la Finlande (aussi championne de l'innovation) a dépassé la moyenne de l'UE. Dans tous ces cas, les dépenses publiques consacrées à la RDI ont été supérieures à la moyenne de l'UE³⁵.



Dans la plupart des États membres formant le groupe des pays suiveurs de l'innovation, le niveau des aides d'État est supérieur ou proche de la moyenne de l'UE (0,09 % du PIB en 2009). Seuls le Royaume-Uni, l'Estonie et Chypre affichent un faible niveau (inférieur à la moitié de la moyenne de l'UE). Hormis la Hongrie, l'Espagne et la République tchèque qui ont accordé des aides plus que la moyenne de l'UE, tous les pays faisant partie des groupes des innovateurs modérés et des innovateurs modestes ont accordé peu d'aides à la RDI (moins que la moyenne de l'UE).

3.6. Conclusion concernant les aides d'État à la RDI

Il reste encore à l'UE d'importants progrès à faire pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de consacrer 3 % de son PIB à la RDI d'ici à 2020. Cet objectif quantitatif doit aussi

³⁵ En pourcentage du PIB.

s'accompagner de réformes structurelles pour améliorer l'environnement et les conditions générales de la recherche et du développement dans le secteur privé. Dans la communication «Initiative phare Europe 2020 – Une Union de l'innovation», la Commission expose ce que, selon elle, l'Europe doit faire pour améliorer les conditions et l'accès aux financements dans le domaine de la RDI, pour relever les nouveaux défis qui se posent à notre société et pour garantir que les idées innovantes peuvent être transformées en produits et en services créateurs de croissance et d'emplois. Les règles en matière d'aides d'État fournissent une série d'outils supplémentaires pour relever ces défis.

Le principal rôle des aides d'État à la RDI est de fournir des crédits lorsque les marchés eux-mêmes ne parviennent pas à optimiser les niveaux de RDI en raison de leur fonctionnement imparfait. Les États membres qui sont considérés comme des champions de l'innovation ne sont pas nécessairement ceux dans lesquels l'essentiel des aides à la RDI sont accordées.

4. AIDES D'ÉTAT A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

4.1. Cadre d'action

Les ressources naturelles sont à la base du fonctionnement de l'économie européenne et mondiale et contribuent de manière essentielle à notre qualité de vie. L'utilisation intensive des ressources mondiales met notre planète à rude épreuve et menace la sécurité d'approvisionnement. Il est donc nécessaire de modifier l'utilisation que nous faisons actuellement des ressources pour nous tourner vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone, qui nous aidera à parvenir à une croissance durable.

Dans ce contexte, la stratégie Europe 2020 a fait de la «croissance durable»³⁶ une des principales priorités des années à venir: des objectifs concrets³⁷ ont été fixés et un cadre d'action à long terme est prévu dans l'initiative phare consacrée à «une Europe efficace dans l'utilisation des ressources».

Ce cadre à long terme prévoit un ensemble d'actions coordonnées dans un certain nombre de domaines³⁸ à l'appui de programmes concernant le changement climatique, l'énergie³⁹,

³⁶ Communication sur «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020» [COM(2011) 21 final].

³⁷ Réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ou de 30 % si certaines conditions sont réunies (notamment un accord international sur des objectifs de réduction des émissions qui seraient contraignants); porter la part des sources d'énergie renouvelables dans notre consommation finale d'énergie à 20 %; et augmenter de 20 % l'efficacité énergétique

³⁸ L'initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» prévoit l'élaboration de feuilles de route coordonnées.

³⁹ Voir le point consacré à l'énergie dans les conclusions du Conseil européen du 4 février 2011.

les transports, l'industrie, les matières premières, l'agriculture, la pêche, la biodiversité et le développement régional qui contribueront à:

- stimuler les performances économiques tout en utilisant moins de ressources;
- rechercher et créer de nouvelles possibilités de croissance économique, intensifier l'innovation et renforcer la compétitivité de l'UE;
- assurer la sécurité d'approvisionnement en ressources essentielles;
- lutter contre le changement climatique et limiter les incidences de l'utilisation des ressources sur l'environnement.

Nombre de mesures prises pour atteindre ces objectifs sont de nature réglementaire ou générale et exemptes d'aide d'État. En outre, conformément aux dispositions de l'article 191 du TFUE⁴⁰, les interventions de l'UE dans le domaine de l'environnement seront fondées sur le principe de précaution, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur, qui implique l'internalisation totale des coûts environnementaux par leur imputation aux pollueurs et ne contient donc pas d'aide d'État.

En effet, comme il est indiqué dans l'initiative «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», *«les ressources sont souvent exploitées de manière inefficace parce que, faute d'informations sur les coûts réels que leur utilisation entraîne pour la société, les entreprises et les particuliers ne peuvent pas adapter leur comportement en conséquence»*. Dans certains cas, en l'absence d'intervention des pouvoirs publics, les entreprises peuvent éviter de supporter le coût total du dommage que leurs activités causent à l'environnement; en conséquence, le marché n'affecte pas les ressources de manière efficace, ce qui n'incite pas les entreprises à modifier leur comportement pour assurer une meilleure protection de l'environnement. Dans de telles situations, les aides d'État peuvent offrir une alternative pour répondre à la défaillance du marché associée à des externalités négatives pour l'environnement.

Des incitations visant à amener les entreprises à améliorer la protection de l'environnement et à internaliser leurs coûts peuvent être introduites, par exemple, au moyen d'instruments fondés sur le marché⁴¹ (fiscalité) et/ou de la réglementation (normes européennes obligatoires). Le soutien public, y compris les aides d'État, peut aussi jouer un rôle lorsque les défaillances du marché empêchent les entreprises d'améliorer la protection de l'environnement et lorsque d'autres instruments fondés sur le marché ne peuvent être utilisés⁴².

⁴⁰ Article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 83 du 30.3.2010).

⁴¹ Tels que les régimes de permis négociables, entre autres. La Commission a annoncé, dans la stratégie Europe 2020, sa volonté de renforcer le recours à ces instruments.

⁴² Telles que certaines exonérations prévues dans la directive sur la taxation de l'énergie.

L'objectif premier du contrôle des aides d'État dans le domaine de la protection de l'environnement⁴³ est de garantir, d'une part, que les aides d'État entraîneront un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui qui serait atteint en l'absence d'aide et, d'autre part, que les effets positifs de l'aide contrebalanceront ses effets négatifs, notamment en termes de distorsion de la concurrence et d'altération des échanges entre États membres.

4.2. Règles régissant les aides d'État à la protection de l'environnement

Les lignes directrices⁴⁴ actuellement applicables aux aides d'État à la protection de l'environnement faisaient partie du train de mesures de 2008 consacré au changement climatique. Elles ont été élaborées afin de garantir la mise en œuvre du contrôle des aides d'État dans le contexte des politiques de l'UE en matière d'environnement et d'énergie. Elles ont été complétées par le RGEC qui, pour la première fois, incluait dans un règlement d'exemption par catégorie des dispositions spécifiques relatives à la protection de l'environnement.

Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement

Dans les lignes directrices actuellement applicables aux aides d'État à la protection de l'environnement, qui sont entrées en vigueur en avril 2008, la Commission détaille les règles en matière de compatibilité avec le marché intérieur en examinant certaines aides courantes à la protection de l'environnement. D'autres types de mesures peuvent aussi être jugés compatibles, mais ils seront appréciés directement sur la base de l'article 107 du TFUE (critère de mise en balance des effets positifs et des effets négatifs).

À titre d'exemple, les lignes directrices encouragent les États membres à soutenir la production d'énergies renouvelables et la cogénération à haut rendement en les autorisant à octroyer, à des entreprises produisant des énergies renouvelables ou exploitant des centrales de cogénération, des aides au fonctionnement couvrant intégralement la différence entre les coûts de production et le prix du marché. En outre, des dispositions autorisent les aides à l'adaptation anticipée aux normes de l'UE, les aides aux études environnementales, les aides au chauffage urbain, les aides à la gestion des déchets, ainsi que les aides relevant des régimes de permis négociables.

En ce qui concerne les aides sous forme de réductions de taxes, les lignes directrices considèrent que les réductions de taxes sur l'énergie sont compatibles avec le marché intérieur pour autant qu'après la réduction, les entreprises concernées acquittent une taxe au moins égale au niveau minimum fixé dans l'UE (et ces réductions de taxe bénéficient de l'exemption par catégorie, voir ci-dessous). Lorsque les entreprises n'acquittent pas une taxe au moins égale au niveau minimum fixé dans l'UE, les exonérations de taxe peuvent néanmoins être déclarées compatibles avec le

⁴³ Il importe de noter que, dans le cadre de son initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», la stratégie Europe 2020 appelle les États membres «à mettre fin aux subventions préjudiciables pour l'environnement, en limitant les exceptions aux personnes dans le besoin». Les subventions préjudiciables à l'environnement comprennent aussi des mesures qui ne sont pas des aides d'État et la discussion en cours sur l'élimination de ces subventions ne se limite pas aux aides d'État.

⁴⁴ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (JO C 82 du 1.4.2008, p. 1).

marché intérieur à condition que l'État membre démontre qu'elles ne portent pas atteinte à l'objectif général de protection de l'environnement poursuivi par la taxe et que ces dérogations sont nécessaires et proportionnées.

Les lignes directrices prévoient une appréciation standard et une appréciation détaillée. Les mesures comportant une aide à l'investissement supérieure à 7,5 millions d'euros par bénéficiaire et les aides au fonctionnement soumises au respect d'un certain seuil, qui sont les plus susceptibles de fausser la concurrence et d'altérer les échanges, sont soumises à l'appréciation détaillée.

Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

Le RGEC comprend, pour la première fois dans un règlement d'exemption par catégorie, des dispositions concernant les aides à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie. Ces règles sont alignées sur les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, à la différence notable cependant que le RGEC prévoit généralement une méthode de calcul des coûts simplifiée.

Le règlement autorise l'octroi par les autorités, à certaines conditions, d'aides visant à protéger l'environnement ou à remédier au changement climatique, parmi lesquelles les aides en faveur des investissements dans les économies d'énergie, les aides en faveur des investissements visant à promouvoir les sources d'énergie renouvelables et les aides sous forme de réductions de taxes environnementales, qui sont toutes dispensées de l'obligation de notification préalable à la Commission.

Lorsque certains seuils de notification individuelle sont dépassés ou lorsque les conditions du RGEC ne sont pas remplies, les aides doivent encore être notifiées à la Commission individuellement pour que celle-ci puisse analyser leurs effets sur la concurrence et leur utilité à l'intérêt commun.

4.3. Décisions concernant des aides d'État à la protection de l'environnement et études de cas

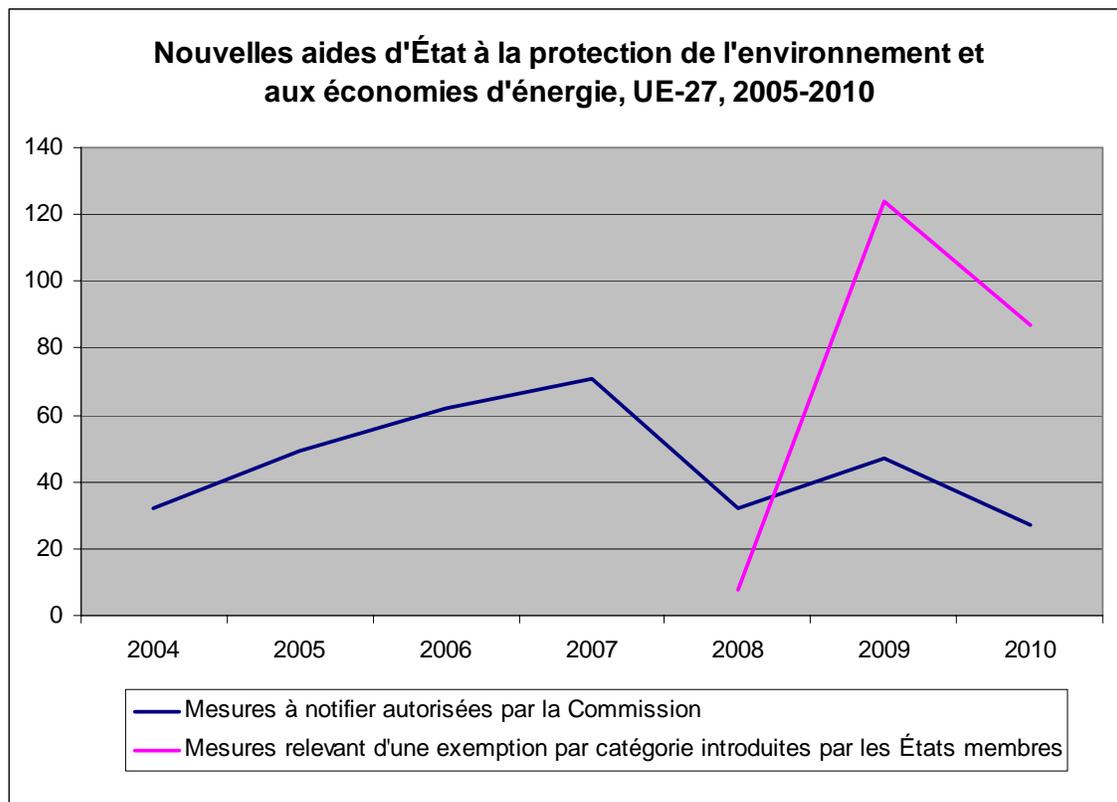
Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 347 décisions finales concernant des aides d'État à la protection de l'environnement, c'est-à-dire des aides en faveur d'économies d'énergie ou visant d'autres objectifs de protection de l'environnement. Sur ce total, 320 décisions ont conclu à la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, 21 ont conclu à l'absence d'aide et 6 étaient négatives.

La grande majorité des décisions prises (un peu plus de 82 %) concernaient des régimes d'aides, 6 % avaient trait à des mesures individuelles relevant d'un régime et 11 % portaient sur des mesures ad hoc. Cinq États membres ont concentré la moitié des décisions prises: l'Italie (44), l'Allemagne (38), les Pays-Bas (36), le Royaume-Uni (33) et la République tchèque (26).

Près de 140 décisions ont été prises en 2006 et 2007, avant l'entrée en vigueur des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et le RGEC. L'appréciation économique détaillée a été introduite par les lignes directrices en

avril 2008; entre cette date et la fin de 2010, la Commission a adopté 10 décisions positives sur la base de cette appréciation.

Les États membres ont introduit 219 mesures relevant d'une exemption par catégorie, dont 194 étaient des régimes d'aides. Dans ce domaine, l'Allemagne (40), l'Italie (39), l'Espagne (38) et le Royaume-Uni (21) ont été les plus actifs. En ce qui concerne les objectifs précis de ces aides, le plus fréquent était la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (article 21 du règlement général d'exemption par catégorie), visée (en tant qu'objectif unique ou parmi d'autres objectifs) par 120 mesures relevant d'une exemption par catégorie. Ensuite venaient les aides en faveur des investissements dans les économies d'énergie (article 21 du RGEC, 101 mesures), les aides en faveur des investissements permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de l'UE en matière de protection de l'environnement (article 18 du RGEC, 71 mesures), les aides aux études environnementales (article 24 du RGEC, 61 mesures) et les aides en faveur des investissements dans la cogénération à haut rendement (article 22 du RGEC, 58 mesures). Les autres objectifs énoncés dans le RGEC ont tenu des rôles moins importants⁴⁵.



L'encadré ci-dessous présente des exemples de mesures particulières mises en œuvre dans deux États membres dans le but de renforcer la protection de l'environnement. La

⁴⁵ Article 19: 42 mesures; article 20: 25 mesures; article 25: 7 mesures.

première mesure, allemande, vise à appuyer un projet portant sur la séparation et le recyclage des émissions de CO₂ dans le processus de fabrication de l'acier. Le second exemple concerne sur une mesure fiscale en faveur de l'industrie du ciment, mise en œuvre au Danemark.

Projet Top Gas Recycling (TGR) – Aide octroyée à ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (Allemagne, N 450/2009)

En 2009, l'Allemagne a notifié à la Commission son intention d'octroyer une aide à ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH pour appuyer le déploiement du projet de démonstration Top Gas Recycling (TGR). Le TGR est un processus innovant et respectueux de l'environnement qui permet la séparation du CO₂ des autres gaz à la sortie de la chambre de combustion et recycle les émissions sans CO₂ pour la production d'acier, ce qui aboutit à des économies d'énergie. Il s'agit d'une technologie qui n'avait pas encore été mise en œuvre à l'échelle industrielle. Le montant de l'aide (30,18 millions d'euros) dépassant le seuil de 7,5 millions d'euros par entreprise bénéficiaire fixé pour les aides à l'investissement, une appréciation détaillée a été effectuée sur la base des éléments positifs et négatifs de l'aide en question.

La Commission est parvenue à la conclusion que le projet présentait des bénéfices environnementaux et contribuait donc à la réalisation des objectifs liés au changement climatique. Le projet ne devait pas entraîner de distorsion grave de la concurrence et l'aide avait un effet incitatif. En outre, la mesure respectait les critères formels de proportionnalité. L'intensité de l'aide (55 % des coûts admissibles) était inférieure au maximum autorisé (60 %), les économies de CO₂ n'étant pas prises en compte, conformément aux lignes directrices. La Commission a considéré que, compte tenu des risques liés au projet TGR et de l'impact de l'aide sur les marchés, elle pouvait en l'espèce autoriser le montant d'aide proposé. Elle a approuvé la mesure le 9 mars 2010.

Réduction de la taxe sur les émissions d'oxydes d'azote en faveur du secteur du ciment (Danemark, N 327/2008 et C 30/2009)

En juin 2008, le Danemark a notifié à la Commission deux mesures d'allègement fiscal dans le domaine de l'environnement en faveur du secteur du ciment: l'une concernant une réduction de la nouvelle taxe sur les émissions d'oxydes d'azote (NOx), l'autre prenant la forme d'une exonération totale de la taxe existante appliquée à certains déchets résultant de la production de ciment.

Conformément aux lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, les aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur à condition qu'elles contribuent au moins indirectement à améliorer le niveau de protection de l'environnement et qu'elles ne portent pas atteinte à l'objectif général poursuivi. La réduction de la taxe sur les émissions de NOx profite indirectement à l'environnement dans la mesure où le niveau général de taxes peut être supérieur à ce qu'il aurait normalement été en l'absence de réduction. En ce qui concerne le risque de compromettre l'objectif général poursuivi, le Danemark s'est efforcé de limiter la réduction au minimum en restreignant le nombre de bénéficiaires et en exigeant d'eux qu'ils acquittent néanmoins 53 % de la taxe pleine. La Commission a jugé que la mesure était nécessaire et proportionnée et, le 28 octobre 2009, elle a autorisé la réduction proposée de la taxe sur le NOx.

En revanche, dans le cas de l'exonération totale de la taxe sur les déchets, la Commission doutait de la nécessité et de la proportionnalité de l'exonération, en particulier dans la mesure où cette exonération totale n'allait plus inciter le bénéficiaire à atteindre l'objectif environnemental poursuivi par la taxe. La Commission a ouvert la procédure formelle d'examen le 28 octobre 2009 (désormais l'affaire C 30/2009) et a invité les tiers intéressés à formuler des observations. Aucune décision finale n'a encore été adoptée.

4.4. Dépenses consacrées aux aides d'État à la protection de l'environnement

La stratégie Europe 2020 fixe les objectifs de protection de l'environnement dits «20/20/20», à savoir la réduction des émissions de CO₂ de 20 %, l'utilisation d'énergies renouvelables à hauteur de 20 % de la consommation énergétique de l'UE et l'augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique. Les aides d'État peuvent, directement ou indirectement, contribuer à la réalisation de ces objectifs, en particulier lorsqu'elles remédient à des défaillances de marché ou complètent des mesures d'incitation insuffisantes en faveur d'une protection de l'environnement accrue (par exemple des mesures réglementaires générales).

Comme précédemment expliqué, toutes les mesures publiques de soutien ne constituent pas des aides d'État; par exemple, les mesures fiscales de portée générale ne sont pas des aides d'État, car elles ne sont pas sélectives. Les chiffres ci-dessous ne concernent que les mesures de soutien qui sont des aides d'État.

En 2009, les aides d'État relatives à la protection de l'environnement se sont élevées à 13,2 milliards d'euros (dont 93 %, soit 12,2 milliards d'euros, ont été consacrés à la protection de l'environnement autre que les économies d'énergie et 7 % seulement, soit 0,97 milliard d'euros, ont concerné les économies d'énergie). En termes relatifs, les aides à la protection de l'environnement ont représenté 22,6 % du total des aides octroyées à l'industrie et aux services, soit 0,11 % du PIB de l'UE à 27.

Seuls six États membres affichent un niveau d'aide supérieur à la moyenne de l'UE: la Suède (0,66 % du PIB), l'Allemagne (0,23 %), le Danemark (0,19 %), la Finlande (0,19 %), les Pays-Bas (0,19 %) et l'Autriche (0,13 %). En termes nominaux, les pays les plus généreux ont été l'Allemagne (5,7 milliards d'euros, 43 % du total de l'UE), la Suède (1,9 milliard d'euros, 14 %), le Royaume-Uni (1,2 milliard d'euros, 9 %) et les Pays-Bas (1,1 milliard d'euros, 8 %).

Les aides à l'environnement couvrent un large éventail d'objectifs, parmi lesquels la promotion des énergies renouvelables, la réalisation d'économies d'énergie, la gestion des déchets, la réhabilitation des sites contaminés et l'amélioration des procédés de fabrication. Les aides consenties par les États membres en faveur de ce type de mesures contribuent de façon directe à la protection de l'environnement. Les dépenses en matière d'aides d'État peuvent donc être considérées comme indicatives du bénéfice attendu pour l'environnement. Elles ont représenté 35,5 % des aides à l'environnement en 2009, soit près de 4,7 milliards d'euros. Les principaux contributeurs ont été l'Espagne (828 millions d'euros), le Royaume-Uni (746 millions d'euros), l'Autriche (358 millions d'euros) et

deux pays scandinaves, le Danemark (362 millions d'euros) et la Suède (343 millions d'euros).

Une deuxième catégorie de mesures couvertes par les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement comprend les réductions ou exonérations de taxes environnementales. Les dépenses relevant de cette catégorie de régimes d'aides correspondent au montant des recettes fiscales sacrifiées et ne peuvent donc pas être considérées comme indicatives du bénéfice pour l'environnement découlant des taxes elles-mêmes. En 2009, 56,1 % des aides à la protection de l'environnement, soit près de 7,4 milliards d'euros, relevaient de cette catégorie. Sur ce total, l'Allemagne est le pays qui a octroyé le plus d'aides (environ 5 milliards d'euros), suivi de la Suède (1,6 milliard d'euros), du Royaume-Uni (0,4 milliard d'euros), de la Finlande (0,2 milliard d'euros), du Danemark (58 millions d'euros) et de la Slovaquie (31 millions d'euros).

Les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement ayant introduit de nouvelles conditions pour satisfaire les critères de la nécessité et de la proportionnalité dans le cas des exonérations fiscales se traduisant par un niveau de taxation inférieur aux niveaux minimaux fixés par l'UE (taxes harmonisées), la Commission n'a autorisé qu'une seule exonération de ce type, au Danemark (affaire N 327/2008, voir la description ci-dessus)⁴⁶. Les États membres doivent toutefois adopter des mesures adéquates pour rendre les réductions fiscales existantes conformes aux lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement avant le 31 décembre 2012, y compris lorsque les taxes sont inférieures aux niveaux minimaux fixés par l'UE. En conséquence, d'autres aides pourraient être notifiées à la Commission d'ici à la fin de 2012.

Les aides à la protection de l'environnement relevant d'une exemption par catégorie qui peuvent collectivement être considérées comme contribuant de façon directe à la protection de l'environnement se sont élevées à 732 millions d'euros en 2009, soit environ 6 % du montant total des aides visant des objectifs liés à l'environnement (ce qui est relativement faible par rapport à la proportion consacrée aux autres objectifs horizontaux). Les aides des États membres ciblaient généralement trois objectifs sur les huit énoncés dans le RGEC pour ce domaine, à savoir la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (article 23 du RGEC, 341 millions d'euros), les investissements permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes fixées par l'UE en matière de protection de l'environnement (article 18 du RGEC, 188 millions d'euros) et les investissements dans les économies d'énergie (article 21 du RGEC, 116 millions d'euros).

La part des aides relevant d'une exemption par catégorie dans le domaine de l'environnement est particulièrement faible, principalement en raison de l'existence d'un petit nombre de régimes d'exonérations fiscales autorisés par le passé qui sont si

⁴⁶ En outre, elle a adopté une décision négative sans récupération de l'aide dans une affaire néerlandaise: Exonération de taxes environnementales accordée aux fabricants de céramique (C 5/2009).

importants en valeur monétaire qu'ils continuent de représenter l'essentiel des aides d'État octroyées dans ce domaine. Pratiquement la moitié (47 %) des aides relevant d'une exemption par catégorie dans le domaine de l'environnement ont été octroyées par l'Allemagne, suivie de l'Espagne et de la Belgique qui, ensemble, en ont octroyé 44 %.

Un examen de l'évolution des dépenses en matière d'aides d'État à la protection de l'environnement sur deux périodes consécutives (2004-2006 et 2007-2009) révèle que ces aides ont diminué tant en termes relatifs (recul de 0,12 % à 0,11 % du PIB) qu'en termes nominaux (recul de 0,6 milliard d'euros par an, en moyenne). De même, leur part dans le total des aides d'État octroyées à l'industrie et aux services a baissé, passant de 25,5 % à 23,3 %.

Plusieurs raisons peuvent justifier ce recul. La première tient à l'effet des mesures d'incitation fondées sur le marché déjà mises en œuvre, par lesquelles les opérateurs internalisent leurs coûts environnementaux, ce qui ne nécessite aucune aide d'État. Un autre élément qui contribue à la diminution des aides d'État est le renforcement des normes environnementales de l'UE: l'adaptation aux normes est obligatoire pour les opérateurs, qui sont tenus de respecter celles-ci sans le moindre soutien public. Enfin, les contraintes budgétaires liées à la crise ont aussi pu avoir une incidence sur les dépenses publiques consacrées à la protection de l'environnement, au moins au cours de la seconde période susmentionnée.

Sur la période 2004-2009, 79 milliards d'euros ont été consacrés à des aides environnementales dans l'UE, l'Allemagne et la Suède (par leurs exonérations fiscales) contribuant pour, respectivement, 51 % et 16 % à ce montant. L'exonération de la taxe énergétique sur l'électricité accordée à l'industrie manufacturière constitue la principale dépense en matière d'aides pour la Suède depuis 2005 et représente plus de la moitié des aides environnementales suédoises⁴⁷. En Allemagne, les dépenses ont augmenté constamment jusqu'en 2006 à la suite de l'autorisation, en 2002, de mesures prorogeant plusieurs exonérations d'écotaxes allemandes appliquées à l'électricité et aux huiles minérales. À la suite de modifications apportées à ces exonérations, les aides octroyées par l'Allemagne dans le cadre de régimes d'exonération fiscale en faveur de l'environnement ont considérablement chuté, reculant de 3,2 milliards d'euros entre 2006 et 2009. En 2009, un tiers de l'ensemble des aides à l'environnement octroyées par l'Allemagne relevait d'une mesure fiscale en faveur des gros consommateurs d'énergie du secteur manufacturier.

Pratiquement toutes les aides à la protection de l'environnement sont octroyées dans le cadre de régimes. Entre 2004 et 2009, les aides ad hoc individuelles visant cet objectif représentaient moins de 0,5 % du total. En ce qui concerne les instruments d'aide privilégiés, les exonérations arrivent en tête (77 % du total des aides d'État accordées à la protection de l'environnement entre 2004 et 2009), suivies des subventions directes (23 %).

⁴⁷ Taxe énergétique pour le secteur manufacturier (affaires [N 156/2004](#) et [N 596/2005](#)).

4.5. Conclusion concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie

À la lumière de la stratégie Europe 2020, les aides d'État peuvent être nécessaires pour atteindre les objectifs environnementaux de l'UE qui ne pourraient l'être par des mesures d'incitation fondées sur le marché ou par voie réglementaire. Le rôle du contrôle des aides d'État est de veiller à ce qu'une aide visant un objectif environnemental ne fausse pas indûment la concurrence.

Le contrôle des aides d'État peut aussi continuer à accompagner l'harmonisation des régimes d'aides dans les États membres en vue de la mise en place d'un marché intérieur européen de l'énergie. Il peut notamment être utile pour renforcer l'harmonisation du soutien apporté aux énergies renouvelables afin de limiter les distorsions de concurrence entre les énergies renouvelables produites dans différents États membres et éviter la surcompensation dans les années à venir.

5. AIDES D'ÉTAT AU DEVELOPPEMENT REGIONAL

5.1. Cadre d'action

En cherchant à surmonter les handicaps des régions défavorisées, les aides d'État à finalité régionale améliorent la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union dans son ensemble, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. À cet égard, les aides à finalité régionale diffèrent des autres formes d'aides car elles servent principalement à remédier au déséquilibre de la cohésion plutôt qu'aux défaillances du marché uniquement.

Il convient de distinguer le contrôle des aides d'État à finalité régionale de la politique de cohésion de l'UE. En effet, les aides d'État à finalité régionale sont davantage axées sur les zones défavorisées que la politique régionale de l'UE, dont les objectifs stratégiques et la couverture géographique sont actuellement plus étendus. Le principal objectif des aides d'État à finalité régionale est de traiter les déséquilibres territoriaux en termes de richesse et d'emploi (effet de concentration) en encourageant l'installation d'activités économiques dans les régions assistées (ce type d'incitation agissant sur d'autres facteurs tels que les coûts de main-d'œuvre, l'accès aux marchés, la fiscalité, la productivité, etc.). Les aides à finalité régionale permettent à un État membre de soutenir de nouveaux investissements qui contribuent à la création d'emplois et aux retombées qu'ils peuvent avoir au niveau local grâce à la stimulation indirecte de l'activité économique (effet de levier).

La politique de cohésion de l'UE vise à réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard pris par les régions les moins favorisées. Elle finance un large éventail d'actions dans des domaines aussi variés que les infrastructures (de transport, de télécommunications, énergétiques et sociales) et le capital humain. La catégorie de dépenses «soutien aux entreprises et à l'innovation», qui est la plus directement liée au soutien direct aux entreprises et inclut de ce fait les aides d'État, représente 20 % du total des dépenses réalisées dans le cadre de la politique de cohésion.

Seule une partie du financement de la politique de cohésion est couverte par les règles en matière d'aides d'État car la majorité des dépenses en matière de fonds structurels concerne des activités qui ne relèvent pas des aides d'État, telles, par exemple, les infrastructures générales. En outre, le soutien financier direct aux entreprises peut prendre différentes formes (subventions, capital-investissement, prêts, etc.) et répondre à différents objectifs (innovation, protection de l'environnement, formation, etc.). Une part importante des aides d'État accordées dans le cadre de la politique de cohésion n'est donc pas directement liée à l'aide régionale à l'investissement au sens des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, mais relève d'autres règles en matière d'aides d'État (règles relatives à la RDI, à la protection de l'environnement, au capital-investissement, etc.).

Le champ d'application des aides d'État à finalité régionale est très vaste, couvrant aussi bien des mesures avantageuses pour l'ensemble de l'économie régionale, telles que les mesures d'appui général en faveur des entreprises dans les régions assistées (par ex. les aides au démarrage et à l'investissement), que des aides d'État individualisées en faveur de grands projets d'investissement, qui présentent un risque potentiellement plus élevé de distorsion de la concurrence et pour lesquelles les intensités d'aide sont automatiquement réduites.

Les aides régionales ne peuvent toutefois jouer un rôle efficace que si elles sont source d'activités durables et sont concentrées sur les régions les plus défavorisées de l'Union. De surcroît, les avantages des aides se traduisant par le développement d'une région défavorisée doivent l'emporter sur les distorsions de la concurrence qu'elles provoquent, c'est-à-dire le niveau de risque d'un effet d'éviction des concurrents du marché causé par l'aide accordée à un bénéficiaire particulier ou à un groupe limité de bénéficiaires.

Dans le cadre des règles de l'UE concernant les aides d'État, la Commission est seule compétente pour se prononcer en matière d'aide au développement régional, sur la base de son analyse de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Les Fonds structurels, en revanche, doivent être utilisés conformément aux programmes opérationnels qui sont proposés par chaque État membre en concertation avec la Commission. Leur mise en œuvre est assurée par les autorités nationales de gestion qui, en application du règlement général concernant les Fonds structurels⁴⁸, sont chargées d'assurer la conformité avec toutes les politiques de l'Union, y compris les règles en matière d'aides d'État. Le non-respect de ces règles constitue, au sens de ce règlement, une irrégularité pouvant conduire à un recouvrement du cofinancement de l'UE. Les grands projets, dont les coûts admissibles sont supérieurs à 50 millions d'euros, doivent être présentés officiellement à la Commission⁴⁹. Cette dernière se prononce ensuite sur le cofinancement en prenant en considération l'ensemble des politiques de l'Union.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 1). Voir les articles 9 et 60.

⁴⁹ Article 41 *ibid.*

5.2. Règles en matière d'aides d'État au développement régional

Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale établissent les critères que la Commission applique pour l'examen de la compatibilité des aides d'État régionales avec le marché intérieur. Ces lignes directrices tiennent compte de la gravité relative des problèmes portant atteinte au développement des régions concernées en fixant des plafonds d'aide régionale spécifiques qui reflètent en substance la mise en balance que doit effectuer la Commission entre les effets positifs et négatifs de l'aide.

Comme annoncé dans les lignes directrices, la Commission a adopté, en 2009, une communication définissant les critères à appliquer pour l'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement⁵⁰, c'est-à-dire les projets dont les coûts d'investissement admissibles s'élèvent au moins à 50 millions d'euros en valeur actuelle. Les aides régionales aux grands projets d'investissement dont le montant est supérieur à certains seuils doivent être notifiées individuellement à la Commission car elles sont susceptibles de présenter un plus grand risque de distorsion de la concurrence. Dans certaines circonstances, la Commission ouvre une procédure formelle d'examen et effectue une appréciation approfondie⁵¹.

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013

Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale définissent les règles d'octroi des aides d'État qui encouragent le développement des régions défavorisées de l'UE, notamment en soutenant les investissements et la création d'emplois.

Pour tenir compte de la gravité relative des problèmes portant atteinte au développement des régions concernées, on distingue deux catégories de régions:

- les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE et les régions ultrapériphériques [article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE] peuvent bénéficier des taux d'aides les plus élevés, ainsi que d'aides au fonctionnement (aides régionales visant à réduire les dépenses courantes d'une entreprise). Les niveaux d'aides varient de 30 à 50 % des coûts admissibles;
- les régions que les États membres définissent eux-mêmes dans le cadre d'une politique nationale de développement régional sur la base de certains paramètres liés, essentiellement, à une faible densité de population et/ou un PIB par habitant particulièrement bas ou un niveau de chômage particulièrement élevé [article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE]. Les États membres peuvent accorder à ces régions des aides régionales à des taux moins élevés (en principe, entre 10 et 15 % des coûts admissibles).

⁵⁰ Communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement (JO C 223 du 16.9.2009, p. 3).

⁵¹ L'affaire Dell Pologne (C 46/2008) a été la première affaire dans laquelle la Commission a mené le type d'évaluation exposé dans le document d'orientation.

Les niveaux des aides accordées dans toutes les régions assistées peuvent être majorés de 20 points de pourcentage dans le cas des petites entreprises et de 10 points de pourcentage dans le cas des entreprises de taille moyenne.

Bien que les aides au fonctionnement soient en principe interdites, elles peuvent être accordées dans certaines conditions. Afin d'encourager la création et le démarrage de petites entreprises, des aides peuvent être accordées pour les phases d'établissement et d'expansion de ces entreprises au cours des cinq premières années suivant leur création. Les aides au fonctionnement sont autorisées pour contrer le phénomène de dépopulation des régions les moins peuplées et des régions ultrapériphériques, afin de compenser les coûts additionnels de l'exercice de l'activité économique en raison des handicaps auxquels ces régions sont confrontées (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits).

Enfin, les lignes directrices définissent les règles applicables aux «grands projets d'investissement», notamment un «mécanisme de transparence» pour certains types d'aides.

Orientations pour l'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement

Les lignes directrices régionales prévoient que, dans certains cas, les grands projets d'investissement doivent être notifiés individuellement à la Commission car ils sont susceptibles de présenter un plus grand risque de distorsion de la concurrence. Une appréciation approfondie de ces mesures est nécessaire lorsque le bénéficiaire de l'aide détient une part de marché supérieure à 25 % ou lorsque la capacité de production générée par le projet représente plus de 5 % du marché (alors que le taux de croissance du marché en cause est inférieur au taux de croissance du PIB de l'EEE).

Le document d'orientation définit la méthodologie à suivre pour évaluer de manière approfondie la compatibilité de l'aide régionale en faveur de grands projets d'investissement. Elle repose sur le critère qui met en balance les effets positifs de l'aide et l'incidence négative d'une distorsion de la concurrence que l'aide pourrait entraîner. Les États membres sont donc invités à fournir des informations sur les effets positifs de l'aide, ainsi que sur son caractère approprié, sa proportionnalité et ses effets incitatifs.

Règlement général d'exemption par catégorie

Le RGEC prévoit une exemption de l'obligation de notifier à la Commission les régimes d'aides régionales à l'investissement et à l'emploi transparents qui satisfont aux règles sur les dépenses admissibles et les intensités d'aide maximales définies dans la carte des aides à finalité régionale pour l'État membre considéré. Les règles matérielles régissant les aides à l'investissement étant identiques dans le règlement et dans les lignes directrices, il n'y a donc aucun avantage à notifier une aide qui est exemptée. Le RGEC prévoit aussi une exemption pour les aides régionales accordées à de petites entreprises nouvellement créées, une nouvelle forme d'aide régionale introduite par les lignes directrices.

Conformément aux dispositions de ces lignes directrices, le RGEC prévoit des niveaux d'aides plus élevés pour les petites et moyennes entreprises.

Les aides ad hoc accordées aux grandes entreprises ne sont pas couvertes par le RGEC, à l'exception des aides transparentes pour autant qu'elles soient utilisées pour compléter des aides accordées au titre de régimes d'aides, et que l'élément ad hoc ne dépasse pas 50 % du montant total de l'aide.

La notification individuelle des grands projets d'investissement est requise si certaines conditions sont remplies.

Si les conditions du RGEC ne sont pas remplies, les aides doivent être notifiées et feront l'objet d'une appréciation sur la base des lignes directrices.

5.3. Décisions concernant les aides d'État à finalité régionale et études de cas

Au cours de la période 2004-2010, la Commission a adopté 570 décisions finales relatives à des aides en faveur du développement régional. Sur ce total, 523 décisions ont conclu à la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, 14 ont conclu à l'absence d'aide et 33 ont été négatives. Un peu plus de la moitié seulement de ces décisions concernaient des régimes d'aides (52 %), les autres portant sur des mesures individuelles ad hoc (près de 29 %) et des aides individuelles dans le cadre de régimes d'aides (19 %). Six décisions sur dix concernaient cinq États membres: la Pologne (96 décisions), l'Allemagne (91), l'Italie (60), la République tchèque (46) et la France (18).

Sur la même période, la Commission a effectué 59 appréciations détaillées de grands projets d'investissement et une appréciation approfondie sur la base du document d'orientation⁵². La proportion relativement élevée de mesures ad hoc s'explique par le nombre d'aides ad hoc en Pologne.

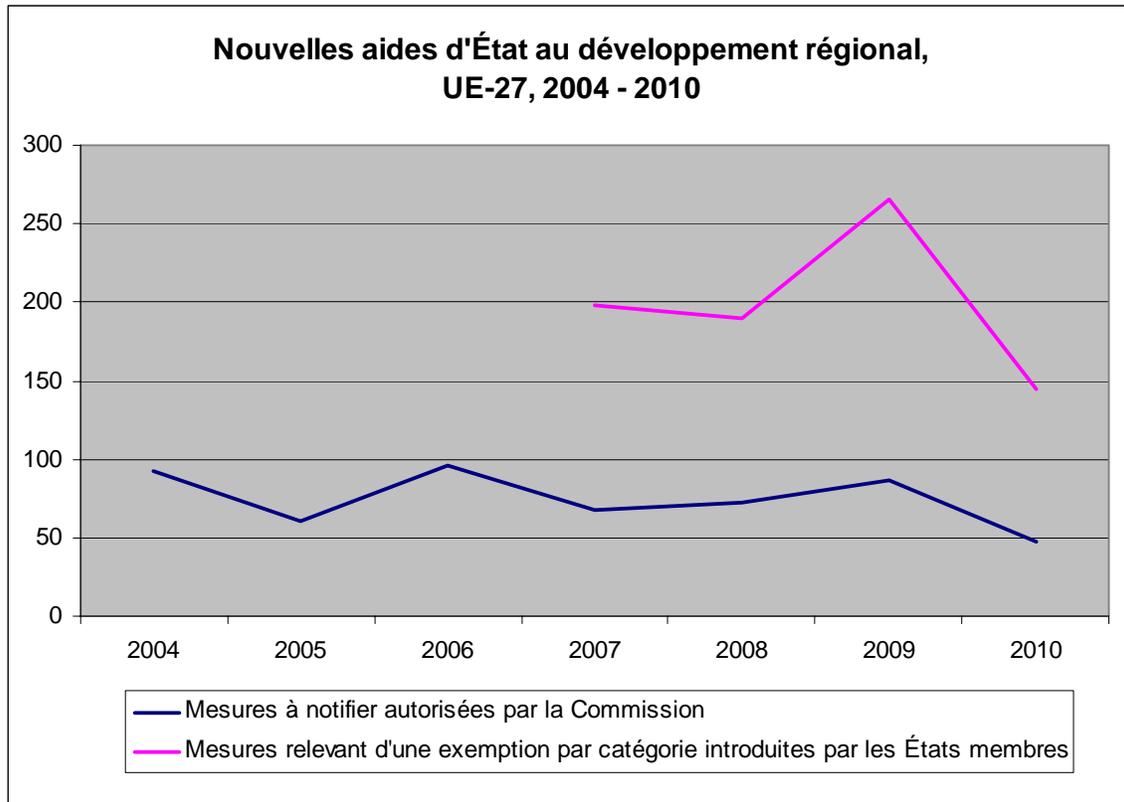
Le nombre d'aides d'État régionales autorisées annuellement entre 2004 et 2009 a fluctué entre 60 et 100, avec trois niveaux record: en 2004 (92 aides), 2006 (96) et 2009 (86). En 2010, ce nombre a brusquement diminué (environ 50 aides autorisées).

Au total, 778 mesures relevant d'une exemption par catégorie en faveur du développement régional ont été mises en place par les États membres, dont 97 % dans le cadre de régimes d'aides. Deux États membres ont été les plus actifs s'agissant du nombre de régimes, les compétences en matière d'aides d'État étant décentralisées au niveau des administrations régionales: l'Italie (120) et l'Espagne (112), suivies par la République tchèque (76), la Pologne (68) et l'Autriche (57). Après avoir atteint un niveau record en 2009 (266 mesures relevant d'une exemption par catégorie), ce chiffre a chuté pour s'établir à 145 en 2010. Cette baisse s'explique par l'entrée en vigueur du nouveau RGEC en 2008 et par le fait qu'une grande partie des aides régionales concernent des opérations relevant des Fonds structurels, pour lesquelles les programmes opérationnels couvrant la période 2007-2013 avaient été approuvés au cours des années précédentes.

Environ 60 % du total des aides au développement régional relevant d'une exemption par catégorie ont été élaborées au titre du RGEC (entré en vigueur en 2008). Les régimes

⁵² Grand projet d'investissement en Pologne – Aide en faveur de Dell Poland (C 46/2008).

d'aides représentaient 96 % de cette catégorie. En ce qui concerne les objectifs détaillés du RGEC, 87 % des aides autorisées ont été définies en tant que régimes d'aide à finalité régionale (article 13 du RGEC), le reste se répartissant entre les aides en faveur de petites entreprises nouvellement créées (10 %, article 14 du RGEC) et les aides régionales ad hoc (moins de 4 %, article 13, paragraphe 1, du RGEC).



L'encadré ci-dessous présente des exemples d'aides régionales mises en œuvre dans quatre États membres. Le premier est une aide allemande visant à soutenir les investissements dans certaines régions assistées. Le deuxième exemple est une aide maltaise ayant pour objectif de promouvoir la création de nouvelles entreprises, une possibilité introduite pour la première fois par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2007-2013. Le troisième exemple décrit des aides françaises visant à compenser les handicaps spécifiques des régions ultrapériphériques. Le dernier exemple consiste en un grand projet d'investissement mis en œuvre en Hongrie.

«Investitionszulagengesetz 2007» (Allemagne, N 357a/2006 et XR 6/2007)

En juin 2006, l'Allemagne a notifié à la Commission un régime succédant aux aides instituées par la loi sur les primes à l'investissement, qui prévoyait des aides fiscales en faveur de projets d'investissement dans les nouveaux länder allemands et à Berlin. La notification initiale concernait des projets s'inscrivant dans le cadre d'un régime et dont la mise en œuvre avait débuté avant et après le 31 décembre 2006.

En accord avec les autorités allemandes, l'aide a été divisée en deux parties:

a) l'aide N 357a/2006, relative à des projets d'investissement initiaux lancés avant le 1^{er} janvier 2007;

b) le régime XR 6/2006 relevant d'une exemption par catégorie, qui concernait des projets lancés après le 31 décembre 2006. Cette aide a été exemptée de l'obligation de notification et n'a pas dû être approuvée par la Commission.

Le budget total envisagé pour ces deux mesures s'élève à 1,74 milliard d'euros environ.

En 2009, 20 % du total des aides d'État consacrées à l'aide régionale au sein de l'UE ont été accordés dans le cadre de ces deux mesures: près de 11 % dans le cadre du régime N 357a/2006 et le reste au titre d'une mesure relevant d'une exemption par catégorie, qui représente environ trois quarts du montant total des aides régionales accordées en Allemagne

Régime d'aides en faveur de petites entreprises nouvellement créées (Malte, N 622/2007)

En octobre 2007, Malte a notifié à la Commission son intention d'appliquer un régime d'aides visant à soutenir la création de nouvelles entreprises à forte valeur ajoutée susceptibles de contribuer au développement économique régional, conformément à l'objectif intitulé «Aides aux petites entreprises nouvellement créées» inclus dans les lignes directrices. Il s'agit d'une nouvelle forme d'aide intégrée pour la première fois dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2007-2013.

Le régime s'applique à l'ensemble du territoire maltais qui est défini dans la carte maltaise des aides à finalité régionale pour la période 2007-2013 en tant que région assistée pouvant bénéficier des aides d'État nationales à finalité régionale en application de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE.

L'aide peut être accordée aux petites entreprises créées moins de trois ans avant la date de la demande d'aide au titre du régime et qui emploient au moins trois salariés équivalents temps plein. L'État membre a prévu un mécanisme afin d'éviter un éventuel abus de l'aide.

L'aide, qui ne peut être accordée qu'à certains secteurs économiques, est octroyée sous la forme d'une subvention directe. La valeur totale de la subvention est limitée à 2 millions d'euros par bénéficiaire et le montant annuel de l'aide ne peut dépasser 33 % de 2 millions d'euros par entreprise.

Au terme de son examen, la Commission est parvenue à la conclusion que le régime satisfaisait aux exigences des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale et l'a jugé compatible avec le marché intérieur.

Régimes d'aides en faveur des départements français d'outre-mer (France, N 542/2006 et autres)

En 2007, la Commission a autorisé dix régimes d'aides en faveur des départements français d'outre-mer. Ces dix régimes ont trait à des exonérations fiscales et des charges sociales visant à compenser les handicaps spécifiques des régions ultrapériphériques. Ces régions peuvent bénéficier de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE pour la période 2007-2013. Les dix régimes avaient été autorisés précédemment par la Commission au titre des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2000-2006.

Dans certaines conditions, les entreprises peuvent aussi bénéficier d'une aide à l'investissement pouvant atteindre 60 % pour les grandes entreprises en Guyane française, et 50 % pour les grandes entreprises en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion (ainsi qu'une majoration en tant que PME, le cas échéant).

Conformément aux lignes directrices, des aides au fonctionnement peuvent aussi être accordées mais doivent être justifiées par leur contribution au développement régional, et leur niveau doit être proportionnel aux coûts supplémentaires résultant des facteurs établis à l'article 349 du TFUE. Au terme de son examen, la Commission est parvenue à la conclusion que le montant total de l'aide notifiée équivalait à 6,5 % environ du PIB des régions concernées et que ce niveau était proportionné aux coûts supplémentaires généraux supportés par les entreprises dans ces régions.

En 2009, 22,7 % du total des aides régionales accordées en Europe ont été octroyés dans le cadre de ces dix régimes, qui représentaient environ 77 % du total des aides régionales en France.

N 671/2008 – HU – grand projet d'investissement – Aide régionale à l'investissement en faveur de Mercedes-Benz Manufacturing Hungary

En décembre 2008, les autorités hongroises ont notifié leur intention d'accorder, au titre des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, une aide régionale à un grand projet d'investissement en faveur de Mercedes-Benz Manufacturing Hungary. La Hongrie entendait promouvoir le développement régional en fournissant une aide régionale à Mercedes-Benz pour la construction d'une nouvelle usine destinée à produire 180 000 automobiles. La région concernée est une région défavorisée admissible au bénéfice d'aides régionales en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE en raison de son niveau de vie anormalement bas et du grave sous-emploi qui y sévit.

Le projet d'investissement comprenait des coûts admissibles d'un montant de 548,4 millions d'euros. Environ 400 millions d'euros du coût total de ce projet seraient financés par un prêt accordé par la BEI sans aucune garantie de l'État, l'aide d'État s'élevant à 111,5 millions d'euros. Cet investissement créera 2 500 emplois directs ainsi que 10 000 à 14 000 emplois indirects. Selon les autorités hongroises, ce projet contribuera à faire baisser le taux de chômage régional de 0,5 %.

L'appréciation des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement doit permettre à la Commission de vérifier si la part de marché du bénéficiaire et la capacité de production créée par l'investissement restent au-dessous des seuils fixés dans les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale. Si les seuils ne sont pas dépassés, on considère que la contribution positive de l'aide au développement régional l'emporte sur ses effets sur la concurrence.

La Commission a estimé que les parts de marché du groupe Daimler, auquel appartient l'usine, resteraient bien en-deçà du seuil de 25 % sur les marchés en cause, tant avant qu'après l'investissement envisagé, et a conclu que la capacité de production supplémentaire créée par le projet resterait inférieure à 5 % de la consommation apparente du produit considéré dans l'EEE. En novembre 2009, la Commission a autorisé l'aide d'État.

5.4. Dépenses consacrées aux aides d'État régionales

En 2009, les aides d'État régionales ont représenté 13,9 milliards d'euros. Ce montant correspond à environ 24 % du total des aides d'État en faveur de l'industrie et des services

ou à 0,12 % du PIB de l'UE-27. Près de 4,9 milliards d'euros (35 %) ont été accordés dans le cadre de mesures relevant d'une exemption par catégorie.

En termes relatifs, en tant que pourcentage du PIB, 12 États membres ont accordé plus que la moyenne de l'UE: la Grèce (0,57 %), la Hongrie (0,28 %), la Slovénie (0,27 %), Malte (0,25 %), la République tchèque (0,23 %), la France (0,22 %), l'Irlande (0,18 %), la Slovaquie (0,17 %), la Pologne (0,17 %), l'Allemagne (0,15 %), la Lituanie (0,14 %) et l'Espagne (0,12 %).

Par rapport au volume total des aides accordées à l'industrie et aux services, les aides au développement régional ont atteint un montant particulièrement élevé dans les pays de l'UE-12, où elles ont représenté environ 30 % du total, un niveau supérieur à celui de l'UE-15 (23 %). Ceci s'explique par le fait que ces États membres comptent davantage de régions admissibles et ont donc la possibilité d'accorder des intensités d'aides plus élevées.

La part de l'aide au développement régional par rapport au total des aides destinées à l'industrie et aux services a été la plus élevée en Grèce (76 %), en Bulgarie (59 %), en Lituanie (51 %), en Slovaquie (47 %) et en République tchèque (46 %), tandis qu'elle représentait moins de 2 % dans quatre États membres (Danemark, Pays-Bas, Chypre et Finlande).

En termes nominaux, les pays les plus généreux ont été la France (4,1 milliards d'euros, 30 % du total de l'UE), l'Allemagne (3,7 milliards d'euros, 27 %), la Grèce (1,4 milliard d'euros, 10 %), l'Espagne (1,2 milliard d'euros, 9 %) et l'Italie (1 milliard d'euros, 7 %).

En 2009, près de la moitié (45 %) des aides totales en faveur du développement régional dans l'UE a été accordée dans le cadre de cinq mesures seulement. Il s'agit de trois régimes allemands (dont deux faisant l'objet d'une exemption par catégorie) axés sur le soutien d'investissements dans les régions les plus pauvres (essentiellement en Allemagne de l'Est) et de deux régimes français offrant des aides au fonctionnement dans les départements français d'outre-mer.

Si l'on compare les deux périodes consécutives (2004-2006 et 2007-2009), on observe que l'aide au développement régional a augmenté tant en termes nominaux (hausse de 2,7 milliards d'euros) qu'en termes relatifs (pourcentage du PIB passé de 0,08 % à 0,1 %). De même, leur part dans le total des aides octroyées à l'industrie et aux services a augmenté, passant de 19 à 23 %.

Pour la première fois en 2007, les aides à finalité régionale ont été incluses dans un règlement d'exemption par catégorie. Ce règlement a été adopté en 2006 et est entré en vigueur en 2007. Depuis lors, un montant total de 11,4 milliards d'euros a été accordé sous forme d'aides d'État sans notification préalable à la Commission. La part des aides régionales accordées dans le cadre de mesures d'exemption par catégorie a progressivement augmenté pour atteindre 35 % du total des aides régionales octroyées en 2009. Les aides relevant du RGEC n'ont représenté que 15 % des dépenses totales

encourues dans le cadre d'une exemption par catégorie en faveur du développement régional.

Entre 2004 et 2010, 67 milliards d'euros ont été accordés sous forme d'aides dans l'UE. La quasi-totalité de ces aides a été octroyée dans le cadre de régimes (96 %), les aides individuelles ad hoc ne représentant que 4 % du total. En ce qui concerne les instruments d'aide, 55 % du total des aides ont été accordées sous forme d'exonérations fiscales (une tendance à la hausse ayant été observée au cours de la période), suivies par les subventions directes (42 %).

5.5. Conclusion concernant les aides d'État au développement régional

Les aides d'État régionales continueront de contribuer à la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne. Cet objectif a gagné en importance au cours des dernières années, notamment depuis les adhésions de 2004 et de 2007. Actuellement, les aides d'État à finalité régionale constituent l'objectif horizontal représentant la part la plus importante du total des aides destinées à l'industrie et aux services.

Les régions ultrapériphériques font l'objet d'une attention particulière, compte tenu des coûts supplémentaires spécifiques résultant des handicaps structurels liés à l'éloignement géographique et aux difficultés particulières d'intégration au marché intérieur.

6. AIDES D'ÉTAT AUX PME

6.1. Cadre d'action

L'initiative phare «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation»⁵³ de la stratégie Europe 2020 souligne le rôle important des petites et moyennes entreprises (PME) dans l'économie de l'UE en tant que moteurs de création d'emplois et de croissance: *«Les PME représentent quelque deux tiers des emplois industriels et une large part du potentiel de croissance et de création d'emplois de l'industrie européenne réside dans la vivacité et le dynamisme de ses PME. Encourager la création, le développement et l'internationalisation des PME doit donc être au cœur de la nouvelle politique industrielle intégrée de l'UE.»*

⁵³ Communication de la Commission: «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation - Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène» [COM(2010) 614].

Elle insiste également sur le fait que malgré des progrès notables ces dernières années⁵⁴, il subsiste des difficultés sérieuses et identifiables en ce qui concerne la réglementation intelligente et l'environnement économique, en particulier pour les PME. Plus spécialement, *«l'accès au financement a été identifié par la plupart des États membres comme un obstacle important, notamment pour les PME et le financement de l'innovation»*⁵⁵. En effet, dans le contexte actuel de ralentissement économique et de crise financière, il est souvent difficile pour les PME d'avoir accès au capital, au capital-investissement ou aux prêts, étant donné les réticences de certains marchés financiers à prendre des risques et les garanties parfois limitées qu'elles peuvent offrir. En outre, la modicité de leurs ressources peut aussi restreindre leurs possibilités d'accès à l'information, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies et les marchés potentiels. Pour pallier ces difficultés, les États membres doivent intensifier leurs efforts pour appliquer le principe de la priorité aux petites entreprises («think small first») et simplifier leurs régimes d'aides.

Pour soutenir les PME, les pouvoirs publics peuvent intervenir au moyen de différentes mesures qui ne sont pas considérées comme constituant des aides d'État, par exemple des mesures d'aide générales qui peuvent consister à appliquer une réduction générale des charges patronales et sociales, à diminuer les retards de paiement afin d'améliorer la trésorerie des PME, à simplifier les règles pour alléger la charge administrative, etc. Lorsque les seules forces du marché ne suffisent pas, les aides d'État peuvent jouer un rôle complémentaire par le biais d'un financement public. C'est bien ce qui ressort de l'initiative phare «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation», laquelle reconnaît que *«la conception des règles en matière d'aides d'État contribue à promouvoir la compétitivité de l'industrie en Europe. Les règles relatives aux aides d'État constituent un cadre qui oriente les investissements des États membres vers les défaillances du marché qui ont été décelées»*.

Cela étant, le contrôle des aides d'État est essentiel au maintien de conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises actives sur le marché intérieur, indépendamment de l'État membre où ces dernières sont établies. La Commission doit être attentive à ce que les aides soient bien ciblées en veillant à ce qu'elles ne découragent pas les investisseurs, ne soient pas utilisées pour maintenir à flot des entreprises non performantes et ne créent pas de distorsions de concurrence.

⁵⁴ La Commission a déjà pris des mesures pour atténuer les difficultés spécifiques rencontrées par les PME. Voir la communication de la Commission: «Think Small First»: Priorité aux PME - Un «Small Business Act» pour l'Europe [COM(2008) 394 final]. Le plan européen pour la relance vise à améliorer l'accès au financement pour les PME, conjointement avec la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement. Il rappelle également que les États membres devraient, le cas échéant, faire pleinement usage des règles récemment modifiées en vue de l'octroi d'aides aux PME.

⁵⁵ Voir la partie 3.2. de l'initiative phare «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation».

6.2. Règles relatives aux aides d'État en faveur des PME

Dans le contexte de la stratégie de Lisbonne pour la croissance, l'emploi et la compétitivité, la Commission a modernisé les règles relatives aux aides d'État et renforcé les mesures spécialement destinées aux PME. Actuellement, les PME peuvent bénéficier de toutes les catégories d'aides autorisées dans le cadre des règles de l'UE applicables aux aides d'État ainsi que d'intensités d'aide plus élevées pour certaines mesures⁵⁶.

En outre, les règles concernant les aides d'État ont été fortement simplifiées et rationalisées dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) et offrent désormais aux États membres une vaste panoplie de mesures en faveur des PME leur imposant des charges administratives réduites. La Commission encourage les États membres à en profiter pour réaffecter leurs budgets d'aides existants à des aides «mieux ciblées».

Néanmoins, en raison du risque plus élevé de distorsion de concurrence qu'elles présentent, les aides d'un montant élevé sont appréciées par la Commission sur une base individuelle afin d'analyser leurs effets sur la concurrence et leur contribution à l'intérêt commun. Le RGEC fixe dès lors différents seuils de notification en fonction de la catégorie d'aide et des effets probables de cette dernière sur la concurrence.

En 2006, la Commission a adopté les lignes directrices relatives au capital-investissement⁵⁷, qui constitue un instrument important de financement des PME. Le capital-investissement, qui avait déjà fait l'objet d'un plan d'action approuvé en 1998, a occupé une place importante dans la stratégie de Lisbonne et reste un élément essentiel de la stratégie Europe 2020. Les lignes directrices sont applicables jusqu'au 31 décembre 2013 mais une évaluation à mi-parcours est prévue. À cet égard, la Commission a annoncé dans la communication relative à une Union de l'innovation qu'elle «évaluera l'efficacité des mesures temporaires en matière d'aides d'État [...], y compris la «zone de sécurité» pour les investissements en capital-risque, et, sur cette base, formulera les propositions nécessaires». Cette évaluation à mi-parcours a été réalisée en 2010⁵⁸. Elle a eu pour effet de transformer l'augmentation provisoire du seuil de sécurité introduite par le cadre temporaire en une disposition permanente pendant la durée d'application restante des lignes directrices relatives au capital-investissement (soit jusqu'à la fin de 2013).

L'encadré ci-dessous résume les principales caractéristiques des dispositions du règlement général d'exemption par catégorie applicables aux PME et des lignes directrices relatives au capital-investissement.

Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

⁵⁶ Voir les points 3, 4, 5 et 8.

⁵⁷ Lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (JO C 194 du 18.8.2006, p. 2).

⁵⁸ Communication de la Commission modifiant les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (JO C 329 du 7.12.2010, p. 4).

Le RGEC établit un cadre clair permettant aux États membres d'octroyer des aides en faveur de l'emploi, de la compétitivité et de l'environnement sans aucune intervention de la Commission. Les mesures énumérées dans le RGEC et satisfaisant aux conditions et critères y exposés sont exemptées de l'obligation de notification.

Le RGEC est particulièrement bien adapté aux PME dans la mesure où l'ensemble des 26 mesures couvertes par le règlement peuvent leur être accordées (avec majoration spéciale des intensités d'aide autorisées) et où certaines des mesures visent à les aider à surmonter les défaillances du marché spécifiques auxquelles elles sont confrontées. Les PME peuvent bénéficier d'aides à différents stades de leur développement. Les catégories suivantes d'aides leur sont spécialement et exclusivement destinées: aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME; aides aux services de conseil en faveur des PME; aides à la participation des PME aux foires; aides sous forme de capital-investissement; aides destinées à couvrir les frais liés aux droits de propriété intellectuelle; aides à l'adaptation aux nouvelles normes environnementales de l'UE ou aides aux études environnementales; aides à l'innovation; aides aux petites entreprises nouvellement créées dans des régions assistées et aides en faveur de l'entrepreneuriat féminin.

Les aides dépassant les seuils de notification individuelle doivent toujours être notifiées à la Commission sur une base individuelle afin que celle-ci puisse analyser leurs effets sur la concurrence et leur contribution à l'intérêt commun.

Lignes directrices relatives au capital-investissement

Les lignes directrices relatives au capital-investissement poursuivent un double objectif: fixer les conditions dans lesquelles les États membres peuvent fournir un capital-investissement supplémentaire aux PME aux premiers stades de leur développement en cas de déficit de fonds propres constaté, et promouvoir le développement d'un secteur du capital-risque en maintenant une concurrence équitable.

Les aides en faveur du capital-investissement peuvent être présentes à différents niveaux: au niveau des co-investisseurs privés si ceux-ci bénéficient de conditions plus favorables que l'État; au niveau du fonds d'investissement et/ou de son gestionnaire si, par exemple, les frais de gestion sont supérieurs à ceux du marché; et au niveau des entreprises dans lesquelles l'investissement est réalisé, en cas de présence d'une aide aux autres niveaux ou lorsque les PME bénéficiaires reçoivent des injections en capital que le marché ne pourrait autrement leur offrir.

Les lignes directrices relatives au capital-investissement couvrent différents types de mesures (constitution de fonds d'investissement et/ou autres marchés boursiers, garanties et autres instruments financiers en faveur des investisseurs de capital-investissement ou des fonds de capital-risque, coûts de prospection) ainsi que des incitations fiscales consenties à des fonds d'investissements et/ou à leurs gestionnaires ou à des investisseurs afin de les convaincre de réaliser des investissements en capital-risque. Les injections individuelles en capital par l'État ne relèvent toutefois pas des lignes directrices relatives au capital-investissement, qui ne s'appliquent qu'aux régimes d'aides.

Contrairement aux autres règles en matière d'aides d'État, les lignes directrices relatives au capital-investissement ne contiennent pas de liste de coûts admissibles ni de calcul d'intensités d'aides mais considèrent qu'il convient plutôt de tenir compte du montant total de la dotation en capital, y compris la participation des investisseurs privés, pour apprécier la compatibilité de l'aide.

Les lignes directrices relatives au capital-investissement fixent des conditions de compatibilité applicables au niveau des tranches d'investissement, à la restriction au financement des phases d'amorçage, de démarrage et d'expansion, à la prédominance des instruments d'investissement en fonds propres ou quasi-fonds propres, à la participation des investisseurs privés, aux décisions d'investissement motivées par la recherche d'un profit et à la gestion commerciale. Lorsque la mesure se présente sous la forme d'une participation dans un fonds d'investissement privé et que toutes les autres conditions susmentionnées sont remplies, les États membres peuvent avoir recours au RGEC pour accorder l'aide.

Les lignes directrices relatives au capital-investissement prévoient une analyse à deux niveaux, en ciblant les contrôles sur les régimes faussant le plus la concurrence. Si les régimes de capital-investissement satisfont aux conditions de compatibilité de base (zone de sécurité), l'appréciation est plus succincte et peut même donner lieu à une exemption par catégorie.

6.3. Décisions concernant des aides d'État aux PME et études de cas

Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 139 décisions finales relatives à des mesures visant exclusivement des PME, dont 108 concernaient du capital-investissement. Ces décisions ont déclaré 99 mesures de capital-investissement (portant toutes sur des régimes) et 30 autres aides en faveur des PME (23 régimes, 4 aides individuelles ad hoc et 3 demandes individuelles) compatibles avec le marché intérieur. La Commission a également adopté 7 décisions concluant à l'absence d'aide relatives à des mesures de capital-investissement et 3 décisions négatives (2 portant sur des mesures de capital-investissement et 1 sur des aides à des PME).

Plus de la moitié des mesures de capital-investissement approuvées concernaient trois États membres: l'Allemagne (28), le Royaume-Uni (16) et l'Italie (12). Les aides aux PME impliquaient quant à elles essentiellement l'Allemagne (7), l'Autriche (5) et la Slovaquie (6 - toutes en 2004).

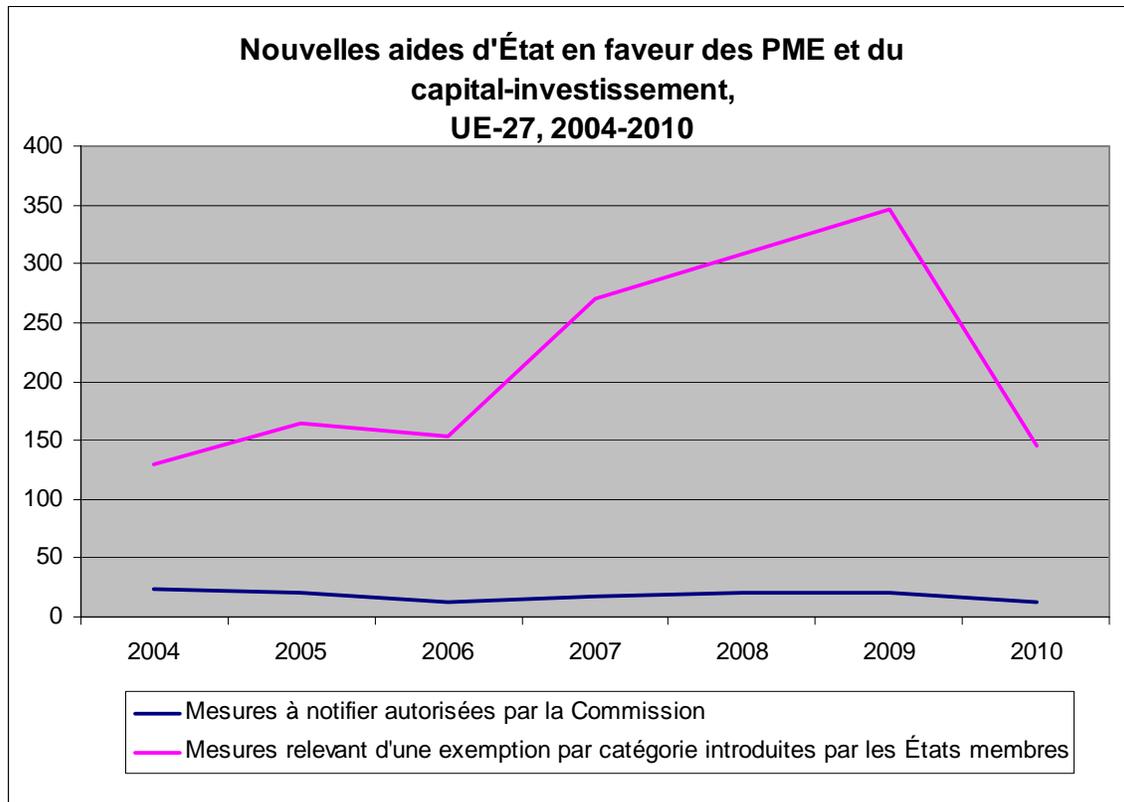
Le nombre annuel de mesures de capital-investissement autorisées a fluctué entre 10 et 19 de 2004 à 2009 mais a chuté à 7 en 2010. En 2004, 10 aides en faveur des PME ont été autorisées. Le nombre de mesures approuvées est ensuite tombé entre 2 et 5 par an.

Les aides en capital-investissement et en faveur des PME relevant d'une exemption par catégorie se sont élevées à environ 1 500 entre 2004 et 2010. Seules 28 d'entre elles concernaient une aide sous forme de capital-investissement (qui peut être octroyée dans le cadre d'une mesure couverte par exemption par catégorie depuis l'entrée en vigueur du RGEC).

Six États membres représentaient à eux seuls plus des trois quarts des mesures couvertes par une exemption par catégorie: l'Italie (322), l'Espagne (220), l'Allemagne (186), le Royaume-Uni (184), la Pologne (120) et l'Autriche (113).

Entre 130 et 160 mesures couvertes par une exemption par catégorie ont été mises en place entre 2004 et 2006. Depuis l'entrée en vigueur du RGEC, ce chiffre est passé à 269 en 2007, 303 en 2008 et 346 en 2009. En 2010, il a fortement chuté, seules 144 mesures ayant été mises en œuvre. Cette baisse peut s'expliquer par le fait que les mesures

instaurées au cours des années précédentes continuent généralement d'être mises en œuvre dans les États membres. S'agissant des catégories d'aides, le plus grand nombre de nouvelles mesures (306) concernaient les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME (article 15 du RGEC), suivies par les aides aux services de conseil en faveur des PME (article 26 – 308 mesures), les aides à la participation des PME aux foires (article 27 – 99 mesures), les aides sous forme de capital-investissement (articles 28 et 29 – 28 mesures) et les aides aux petites entreprises nouvellement créées par des femmes (article 18 – 18 mesures).



L'encadré ci-dessous présente des exemples de mesures particulières destinées aux PME dans deux États membres. La première est une mesure mise en œuvre au Royaume-Uni et fondée sur les lignes directrices relatives au capital-investissement, qui remédiaient à certaines lacunes du marché identifiées en matière d'investissements. La seconde est une mesure couverte par une exemption par catégorie fondée sur les règles spécifiques aux PME contenues dans le RGEC.

Enterprise Investment Scheme et Corporate Venturing Scheme (Royaume-Uni, NN42a/2007)

En 2007, le Royaume-Uni a notifié à la Commission une mesure visant à encourager des particuliers et des sociétés à investir dans des sociétés de petite taille, non cotées et à potentiel de croissance élevé au Royaume-Uni, afin de les aider à devenir des entreprises viables et rentables. Cette mesure consistait en trois dispositifs différents: l'*Enterprise Investment Scheme* (EIS), le *Venture Capital Trust* (VCT) et le *Corporate Venturing Scheme* (CVS).

L'*Enterprise Investment Scheme* (EIS) permet à des particuliers de bénéficier d'avantages fiscaux lorsqu'ils réalisent des investissements directs dans les PME visées. Le *Venture Capital Trust* (VCT) permet à des particuliers de bénéficier d'avantages fiscaux lorsqu'ils réalisent des investissements collectifs dans le cadre de fonds d'investissement en capital à risque gérés par des sociétés de gestion professionnelles. Le *Corporate Venturing Scheme* (CVS) permet à des entreprises de bénéficier d'avantages fiscaux lorsqu'elles réalisent des investissements directs dans les PME visées. Pour chaque entreprise retenue qui appelle des fonds au titre de ces trois dispositifs, le montant annuel des investissements ainsi obtenus est limité à 2 millions de GBP.

Le montant couvert par la mesure ayant excédé les niveaux maximums des tranches d'investissement prévues dans les lignes directrices relatives au capital-investissement, la mesure a fait l'objet d'une appréciation détaillée dans le cadre de laquelle la Commission a exigé des preuves supplémentaires de la défaillance du marché que la mesure se proposait de corriger, à chaque niveau où une aide était susceptible d'exister. À l'issue de cette appréciation détaillée, la Commission a conclu que la mesure remplissait les conditions énoncées dans les lignes directrices relatives au capital-investissement et que le bilan global de la mesure était positif.

Plus de 50 % des aides au capital-investissement accordées au Royaume-Uni au cours des trois dernières années l'ont été au titre de ces dispositifs, ce qui représente environ 30 % du montant total des aides au capital-investissement octroyées dans l'UE.

Aide à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME (France, X 65/2008)

En 2008, la France a mis en œuvre une mesure couverte par une exemption par catégorie spécialement conçue pour surmonter les difficultés d'accès au financement rencontrées par les PME. Conformément à l'article 15 du RGEC, les aides pouvaient être accordées pour soutenir «l'investissement et l'emploi en faveur des PME». La mesure s'adressait à tous les secteurs et les aides pouvaient prendre la forme de prêts, de bonifications d'intérêt, de garanties, de subventions ou d'avances remboursables. Le budget annuel total était de l'ordre de 160 millions d'euros.

6.4. Dépenses d'aides d'État en faveur des PME

Comme indiqué ci-dessus, Europe 2020 souligne, par le biais de son initiative phare «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation», le potentiel des PME en tant que moteurs de création d'emplois et de croissance. Les aides d'État sont considérées dans ce contexte comme un outil important permettant aux PME de se financer lorsque le marché seul ne leur en donne plus la possibilité. La mesure dans laquelle les États membres recourent à cette possibilité varie et dépend de la combinaison des différentes politiques choisies par les gouvernements.

Le montant total des aides d'État destinées aux PME (qui est différent du montant total des aides d'État effectivement versées aux PME) s'élevait à environ 4,6 milliards⁵⁹

⁵⁹ Il convient de noter à cet égard que les dispositions actuelles concernant la présentation de rapports contenues dans le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, ne permettent pas aux services de la Commission d'obtenir des informations sur le type de bénéficiaire (PME ou grandes entreprises) des aides pour l'ensemble des objectifs. Les services de la Commission ne peuvent fournir des données que sur

d'euros en 2009 (0,04 % du PIB de l'UE-27), les aides au capital-investissement représentant quelque 0,6 milliard d'euros. En termes relatifs, 7 % environ de l'aide accordée à l'industrie et au secteur des services étaient exclusivement destinés aux PME. Le capital-investissement représentait 1 % de plus du montant total des aides. 70 % des aides au capital-investissement ont été accordées par le Royaume-Uni (environ 0,4 milliard d'euros).

C'est en Estonie (30 %), en Italie (24 %) et au Royaume-Uni (20 %) que la proportion d'aides aux PME (y compris les aides au capital-investissement) par rapport au montant total des aides accordées à l'industrie et aux services a été la plus élevée. Cinq États membres (Suède, Pologne, Malte, Danemark et Bulgarie) ont accordé moins de 1 % du montant total des aides sous forme d'aides aux PME.

Quatre États membres ont pris à eux seuls à leur compte trois quarts de l'ensemble des aides aux PME: l'Italie (24 %), l'Allemagne (20 %), la France (18 %) et le Royaume-Uni (14 %).

En 2009 et pour la première fois, plus de la moitié des aides aux PME (53 %, soit 2,4 milliards d'euros) ont été accordées au titre de mesures couvertes par une exemption par catégorie. La part des mesures relevant du RGEC dans ce montant total s'est élevée à environ 1,5 milliard d'euros, dont 714 millions d'euros sous forme d'aides aux services de conseil en faveur des PME (article 26 du RGEC), 710 millions d'euros sous forme d'aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME (article 15 du RGEC), 39 millions d'euros sous forme d'aides au capital-investissement (article 23-24 du RGEC) et 25 millions d'euros sous forme d'aides à la participation des PME aux foires (article 27 du RGEC).

La moitié du montant total des aides d'État aux PME a été accordée, en 2009, dans le cadre de 11 dispositifs seulement (quatre français, trois britanniques, deux allemands, un italien et un belge). Parmi ces dispositifs, trois mesures (une en Italie et deux en France) ont soutenu les investissements de PME dans des régions assistées, deux dispositifs britanniques ont octroyé des avantages fiscaux pour des investissements en capital-investissement, un dispositif allemand a apporté une aide aux PME du secteur de la transformation des produits alimentaires, tandis qu'un second a aidé des PME en Bavière, deux dispositifs français et un belge ont fourni un appui général aux PME et la troisième

les montants d'aides exclusivement destinées aux PME au titre des dispositifs réservés à ces dernières. Les aides d'État sont classées en fonction de leur objectif principal au moment de leur autorisation et non en fonction des bénéficiaires finals. Cela signifie qu'une mesure portant par exemple sur des projets d'innovation pour des entreprises de toutes tailles sera considérée comme une mesure visant à soutenir la recherche, le développement et l'innovation et que les dépenses seront comptabilisées en fonction de cet objectif, même si la majorité des aides a été accordée à des PME. Les aides accordées à des PME présentées ici sont par conséquent sous-estimées et ne représentent que des aides octroyées au titre de mesures s'adressant exclusivement à des PME (les aides aux PME constituant l'objectif principal). En outre, les chiffres incluent les aides au capital-investissement qui, conformément aux règles en matière d'aides d'État, ne peuvent être accordées qu'à des PME.

mesure britannique a autorisé l'octroi d'options d'achat d'actions bénéficiant d'un avantage fiscal pour permettre à des sociétés de petite taille, à fort potentiel de croissance et à haut risque, de recruter et retenir du personnel qualifié.

Si l'on compare les périodes consécutives 2004-2006 et 2007-2009, on observe une tendance à la baisse dans les aides aux PME, tant en termes relatifs (de 0,05 % à 0,04 % du PIB) qu'en termes nominaux (baisse de 0,6 milliard d'euros par an). De même, leur part dans le total des aides d'État octroyées à l'industrie et aux services est tombée de 11,4 % à 7,8 %.

La quasi-totalité des aides accordées aux PME dans l'UE l'a été par le biais de dispositifs. Entre 2004 et 2009 (période au cours de laquelle 33,1 milliards d'euros ont été accordés sous forme d'aides au capital-investissement et d'aides aux PME), les aides individuelles (ad hoc) ont représenté moins de 0,5 % du total. En ce qui concerne les instruments d'aide, les États membres ont principalement recouru aux subventions directes (64 % du montant total des aides), aux exonérations fiscales (24 %) et aux prêts bonifiés (8 %). Les aides au capital-investissement mises à part, les exonérations fiscales et les prises de participation ont été les instruments privilégiés.

6.5. Conclusions relatives aux aides d'État en faveur des PME

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, l'aide aux PME représente un défi important. Outre les autres faiblesses liées à l'environnement des entreprises, les États membres devront notamment s'employer à résoudre les difficultés de financement spécifiques de ces entreprises.

Les aides d'État offrent actuellement aux États membres un large éventail de possibilités de soutien au développement des PME. Le RGEC constitue notamment un cadre approprié pour l'octroi d'aides avec un minimum de coûts administratifs et sans notification préalable à la Commission tout en garantissant que les mesures adoptées sont bien ciblées et ne créent pas de distorsions significatives de la concurrence. Dans le contexte des défaillances du marché affectant les PME, les États membres sont encouragés à utiliser pleinement cet instrument.

Ainsi qu'expliqué ci-dessus, les chiffres relatifs aux aides d'État en faveur des PME ne reflètent pas pleinement le montant total de l'aide effectivement versée à ces entreprises, étant donné qu'ils n'incluent que les mesures qui ont pour objectif premier «les PME» ou «le capital-investissement». En conséquence, toute conclusion qui serait tirée de la tendance à la baisse observée en ce qui concerne le montant total des aides en faveur des PME doit tenir compte de cet élément. Quoi qu'il en soit, l'importance des mesures couvertes par une exemption par catégorie pour les PME est évidente puisque plus de la moitié des aides accordées à des PME en 2009 l'ont été au titre de ces mesures.

En ce qui concerne le capital-investissement, il semble que la plus grande partie de l'aide soit concentrée au Royaume-Uni. Les autres États membres n'ont eu recours à cette possibilité que de façon très limitée. La récente réforme des lignes directrices relatives au capital-investissement, visant à les adapter aux conditions actuelles du marché, permet de

réduire la participation des investisseurs privés et de relever le niveau des tranches d'investissement. Ces changements visent à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME.

7. AIDES D'ÉTAT AU SECTEUR DU HAUT DÉBIT

7.1. Cadre d'action

La Commission européenne a défini des objectifs très ambitieux en matière de développement du haut débit, car des investissements intelligents dans les infrastructures à haut et très haut débit sont essentiels pour créer des emplois, accroître les performances économiques et libérer le potentiel concurrentiel de l'UE à long terme.

La stratégie Europe 2020 a souligné l'importance du déploiement du haut débit pour promouvoir l'insertion sociale et la compétitivité dans l'UE et a également fixé des objectifs ambitieux pour le développement du haut débit. En 2010, la Commission européenne a lancé la «stratégie numérique»⁶⁰, une des initiatives phare de la stratégie Europe 2020, réaffirmant ainsi l'objectif consistant à mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013 et à faire en sorte qu'à l'horizon 2020, tous les Européens aient accès à des vitesses de connexion de plus de 30 Mbps, et 50 % au moins des ménages européens soient abonnés à une connexion internet de plus de 100 Mbps.

On estime qu'un montant pouvant aller jusqu'à 60 milliards d'euros devra être investi pour réaliser le premier objectif, tandis que 270 milliards d'euros supplémentaires seront nécessaires pour atteindre le second⁶¹. Ces investissements seront principalement réalisés par des opérateurs commerciaux. Ces objectifs ambitieux ne sauraient toutefois pas être atteints sans une utilisation intelligente des fonds publics. Les États membres sont invités à faire «*appel à des modes de financement public conformes aux règles de l'UE relatives à la concurrence et aux aides d'État*»⁶² afin de répondre aux objectifs en matière de couverture, de vitesse et de pénétration définis dans la stratégie Europe 2020.

La Commission européenne prévoit d'affecter à la réalisation des objectifs de la stratégie numérique plusieurs de ses instruments financiers (notamment le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen agricole pour le développement rural, les réseaux transeuropéens et le programme pour la compétitivité et l'innovation), éventuellement complétés par un rehaussement du crédit (avec le soutien de la BEI et des fonds de l'UE).

Le financement public et les aides d'État seront importants pour appuyer les investissements privés et étendre la large bande et la couverture par les réseaux d'accès de

⁶⁰ Une stratégie numérique pour l'Europe, [COM(2010) 245].

⁶¹ Voir la communication sur le haut débit, disponible à l'adresse suivante:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0472:FIN:FR:PDF>.

⁶² Voir l'action clé 8.

nouvelle génération («NGA») permettant un accès à très haut débit aux zones où les opérateurs du marché sont peu susceptibles de réaliser des investissements commerciaux dans un avenir proche. Les fonds publics doivent toutefois être utilisés avec prudence sur les marchés libéralisés des télécommunications, et ce pour ne pas supplanter les investissements privés.

7.2. Règles en matière d'aides d'État au secteur du haut débit

Les lignes directrices de 2009 relatives à la communication à haut débit⁶³ énoncent les conditions dans lesquelles des fonds publics peuvent être alloués au développement du haut débit dans le respect des règles de l'UE en matière d'aides d'État: elles codifient la pratique constante de la Commission (développée depuis 2003) concernant les réseaux classiques à haut débit, extrapolent les principes fondamentaux et les appliquent au nouveau domaine des réseaux d'accès de nouvelle génération («NGA») en fibres optiques, qui permettent un accès à très haut débit.

Ces lignes directrices aident les autorités publiques à concevoir des aides axées sur des investissements publics dans des zones géographiques où il est peu probable que des investissements commerciaux soient réalisés. En outre, elles clarifient le rôle et la portée de l'intervention publique dans ce secteur, ce qui garantit une plus grande sécurité pour les opérateurs privés, qui sont donc mieux à même de planifier leurs propres investissements en faveur de réseaux nouveaux ou modernisés.

L'encadré ci-dessous résume les principales caractéristiques des lignes directrices relatives à la communication à haut débit.

Lignes directrices relatives aux réseaux de communication à haut débit

Les lignes directrices constituent un outil complet et transparent visant à garantir que le financement public des réseaux à haut débit est conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Elles facilitent donc le déploiement généralisé des réseaux à haut débit et très haut débit, renforçant ainsi la compétitivité européenne et favorisant la construction d'une société de la connaissance en Europe.

Elles expliquent notamment comment les fonds publics peuvent être orientés de manière à favoriser le déploiement de réseaux à large bande classique ainsi que de réseaux NGA dans les zones où les opérateurs privés n'investiraient pas.

Pour définir les zones pouvant faire l'objet d'une intervention publique, les lignes directrices font la distinction entre les zones «blanches», «grises» et «noires», selon la présence ou non d'infrastructures à haut débit adéquates. Le financement public destiné à mettre en place des réseaux à haut débit dans des zones blanches (essentiellement rurales) dépourvues de toute infrastructure adéquate ne pose généralement aucun problème. À l'inverse, les aides d'État dans des zones (densément peuplées) disposant d'infrastructures à haut débit déjà en concurrence

⁶³ Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 235 du 30.9.2009, p. 7).

(zones noires) sont interdites. Les projets d'aides d'État dans les zones grises doivent, quant à eux, faire l'objet d'une analyse plus approfondie. La même logique est appliquée aux aides accordées aux réseaux NGA, qui se répartissent entre zones «NGA blanches», «NGA grises» et «NGA noires».

Les lignes directrices prévoient un certain nombre de garanties essentielles (telles qu'une cartographie détaillée, des appels d'offres ouverts, des obligations d'accès de gros ou la neutralité technologique, ainsi que des mécanismes de récupération) afin de favoriser la concurrence et d'éviter l'éviction de l'investissement privé.

Pour les aides aux réseaux NGA, compte tenu du risque potentiellement plus élevé de distorsion de la concurrence (en raison, par exemple, de l'existence d'infrastructures classiques à haut débit dans les zones ciblées), des conditions supplémentaires de compatibilité avec le marché intérieur doivent être réunies.

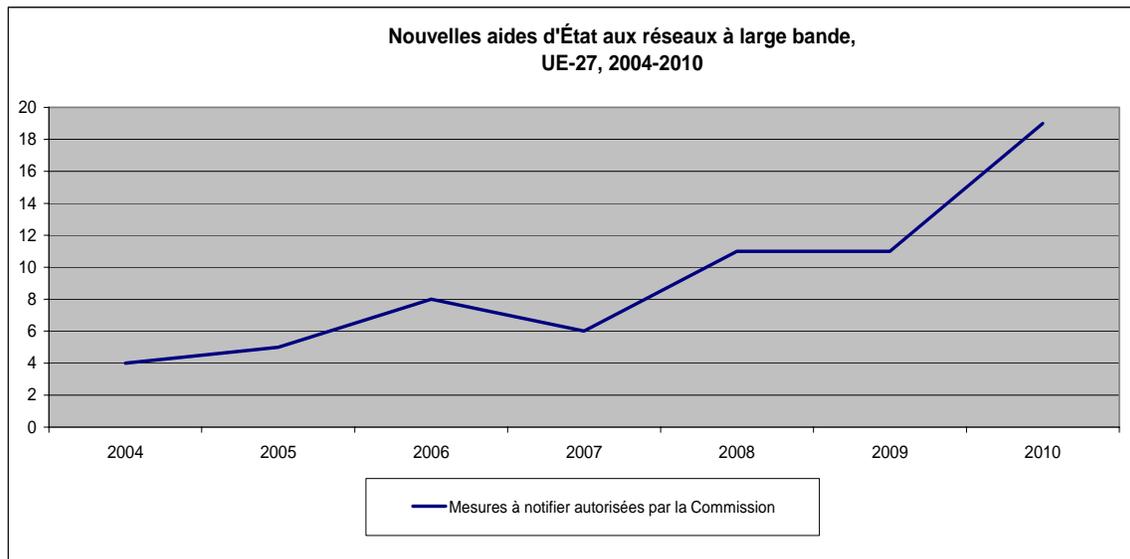
Les États membres peuvent estimer, dans certains cas, que la fourniture d'un réseau à haut débit doit être considérée comme un service d'intérêt économique général (SIEG). Selon la jurisprudence de la Cour, le financement public en faveur de la fourniture de services à large bande en tant que SIEG peut ne pas tomber sous le coup des règles en matière d'aides d'État, pour autant que les critères «Altmark» soient respectés. Les lignes directrices contiennent aussi une description détaillée des conditions applicables si les autorités publiques décident d'investir dans un réseau à large bande aux mêmes conditions qu'un investisseur privé en économie de marché (conformément au principe d'investissement en économie de marché).

7.3. Décisions concernant les aides d'État au secteur du haut débit et étude de cas

Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 72 décisions finales concernant des aides en faveur des réseaux à haut débit, parmi lesquelles 65 ont conclu à la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur et six à l'absence d'aide; une mesure a fait l'objet d'une décision négative. Comme le montre le graphique ci-dessous, on a observé une forte augmentation du nombre de décisions concluant à la compatibilité des mesures avec le marché intérieur depuis l'entrée en vigueur des lignes directrices relatives à la communication à haut débit⁶⁴. L'adoption de ces lignes directrices a permis de concevoir des aides mieux ciblées et d'accélérer le traitement des affaires relatives à des réseaux à haut

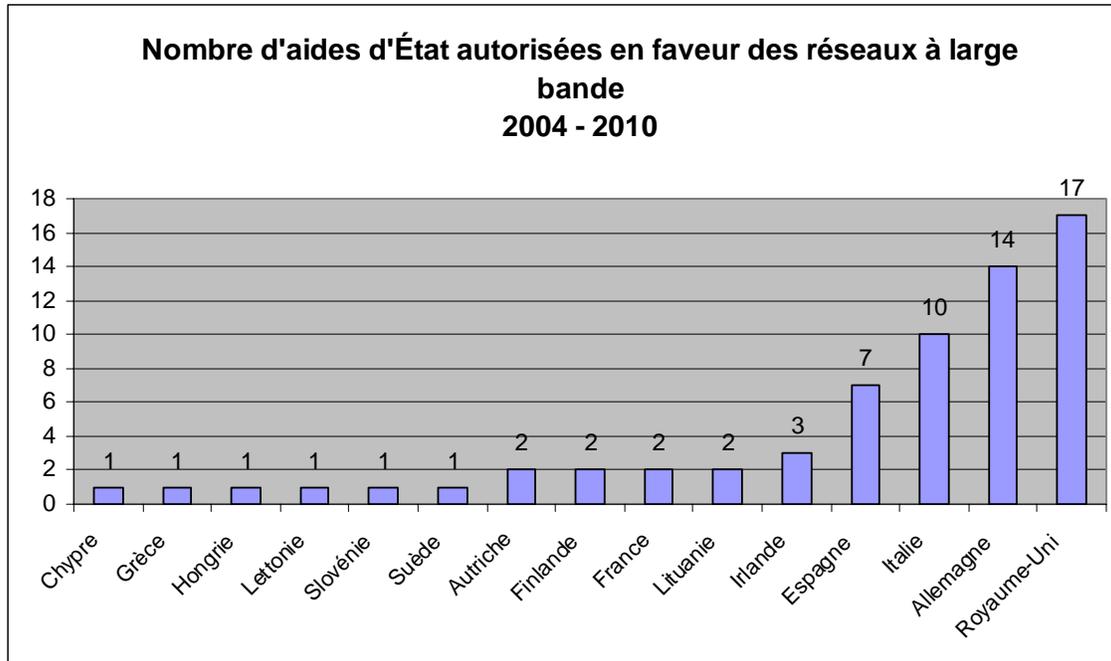
⁶⁴ Voir les communiqués de presse suivants de la Commission: [MEMO/10/31](#) et [IP/11/54](#).

débit.



Les décisions s'appuyant sur ces lignes directrices concernaient principalement des zones «blanches» ou «NGA blanches» pour lesquelles aucune infrastructure à haut débit ou NGA adéquate n'était disponible (56 mesures autorisées et 6 décisions constatant l'absence d'aide d'État), mais aussi des «zones grises» où les incitations du marché n'étaient pas suffisantes pour amener l'opérateur existant à moderniser son réseau et où aucune concurrence effective ne s'exerçait (8 mesures parmi celles autorisées). En ce qui concerne les «zones noires», où au moins deux fournisseurs de réseaux à haut débit sont présents, la Commission n'a encore jamais autorisé aucune mesure.

Entre 2004 et 2010, la plupart des aides autorisées concernaient le Royaume-Uni mais plusieurs initiatives (régionales) ont été approuvées en Allemagne ainsi qu'en Italie. Ces grands États membres sont ceux où le risque de «fracture numérique» était le plus élevé.



Dans environ 80 % des cas, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections. Il convient toutefois de préciser que, dans plusieurs cas, les décisions ont été adoptées au terme d'échanges avec la Commission, les États membres modifiant leurs notifications pour assurer la conformité de leurs régimes avec les règles en matière d'aides d'État.

L'encadré ci-dessous décrit une aide finlandaise visant à soutenir le développement du haut débit dans des zones à faible densité de population:

Aide à la construction d'un réseau à haut débit dans des régions faiblement peuplées de Finlande (Finlande, N 62/2010)

En 2010, la Finlande a notifié à la Commission une mesure visant à soutenir le développement de réseaux de communication électronique offrant des services à large bande et à très haut débit (NGA) dans des zones du pays à faible densité de population qui n'étaient pas encore desservies et dont aucun plan ne prévoyait la couverture dans un avenir proche.

Conformément au plan d'action finlandais pour l'amélioration des infrastructures de la société de l'information, d'ici la fin de 2015, pratiquement tous les citoyens, entreprises et organes de l'administration publique finlandais auront accès à des services NGA offrant un niveau minimal de 100 Mbps en voie descendante. Étant donné les incidences économiques des réseaux à haut débit, les opérateurs commerciaux ne souhaitent pas investir dans des zones à faible densité de population, alors que la couverture par ces réseaux pourrait entraîner des avantages proportionnellement plus importants pour les citoyens et les entreprises que dans les zones urbaines.

La Finlande a donc élaboré un régime d'aides d'État pour que la couverture NGA soit également étendue à ces zones rurales faiblement peuplées. Ce projet est financé par des fonds privés et

publics, y compris des fonds européens. L'aide est octroyée sous la forme de subventions directes et son intensité (plafonnée à 66 %) dépendra des résultats d'un appel d'offres.

Grâce à ce projet, la Finlande sera un des premiers États membres qui disposera d'une couverture NGA presque totale en Europe à l'horizon 2015 (95 % par déploiement commercial et 5 % avec le soutien d'aides d'État), réalisant ainsi l'objectif de l'UE en matière de déploiement du haut débit.

Après avoir examiné la mesure à la lumière des lignes directrices relatives à la communication à haut débit, la Commission est parvenue à la conclusion qu'elle était compatible avec le marché intérieur.

7.4. Dépenses consacrées aux aides d'État en faveur du secteur du haut débit

Dans le passé, les aides d'État destinées au secteur du haut débit visaient généralement des projets localisés et de taille réduite élaborés par quelques États membres seulement (dont le Royaume-Uni et l'Italie).

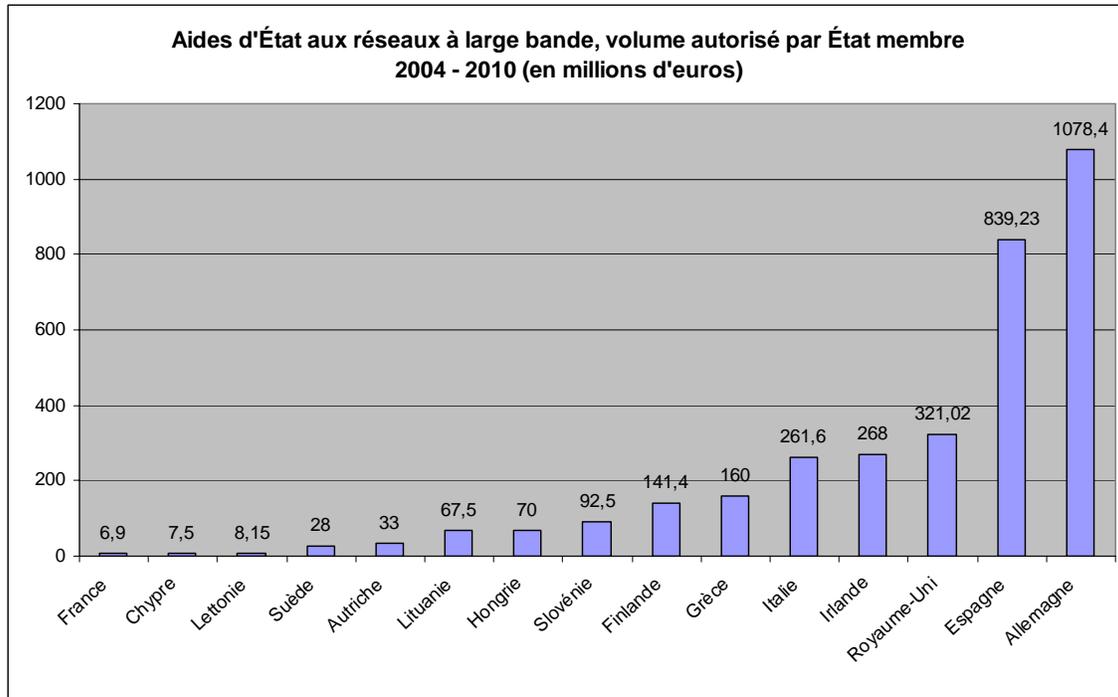
Depuis 2008, les financements publics ont pris de plus en plus d'importance et les aides d'État nationales en faveur du déploiement du haut débit sont à présent conçues de manière à faire partie intégrante des stratégies nationales globales pour le haut débit. Suivant cette évolution, le montant des aides d'État consacrées au développement du secteur du haut débit a considérablement augmenté par rapport à la moyenne observée au cours de la période 2004-2008. Le montant des financements publics consacrés au déploiement du haut débit devrait encore augmenter⁶⁵.

Deux raisons principales expliquent l'importance sans cesse croissante des aides d'État et des fonds publics consacrés au haut débit. *Premièrement*, de plus en plus d'États membres reconnaissent l'importance d'une large disponibilité du haut débit pour leur développement socio-économique. *Deuxièmement*, on assiste à un virage technologique lié au déploiement des réseaux NGA. Ces réseaux requièrent des investissements lourds de la part des opérateurs, ce qui explique que le nombre de zones où de tels investissements commerciaux ne seront pas réalisés est plus élevé que dans le cas des réseaux à large bande classiques. Par conséquent, les zones qui nécessiteraient une intervention publique seront plus étendues, et le montant du financement nécessaire pour couvrir une région d'un réseau NGA devrait lui aussi être beaucoup plus élevé que dans le cas des réseaux à large bande classiques.

Entre 2004 et 2010, les pays présentant le volume le plus élevé d'aides d'État autorisées en faveur du développement des réseaux à haut débit ont été l'Allemagne et l'Espagne⁶⁶.

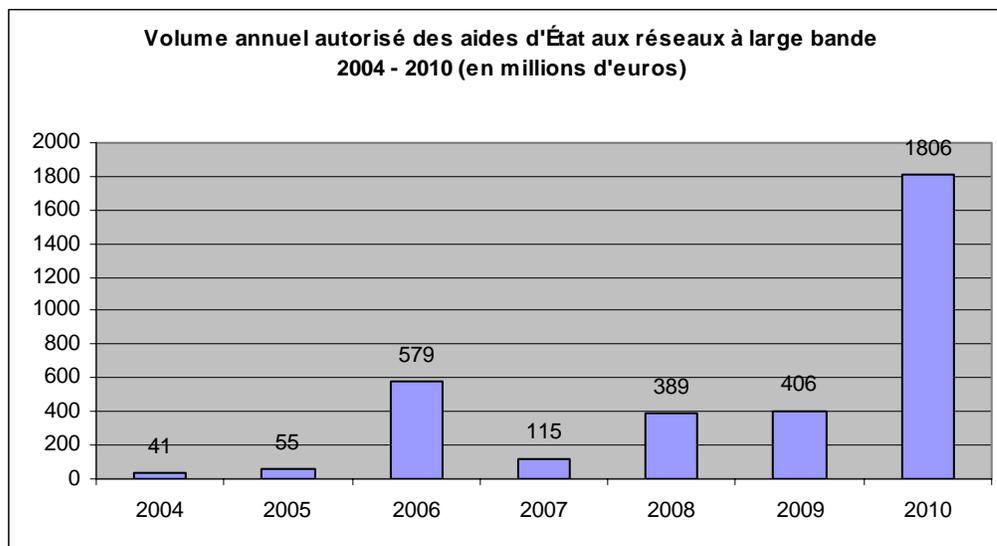
⁶⁵ Par exemple, selon les prévisions annoncées par les États membres, à la fin de 2010, la France consacrera 2 milliards d'euros de fonds publics au soutien du développement du secteur du haut débit sur son territoire, l'Allemagne au moins 1 milliard d'euros, l'Italie 1,5 milliard d'euros et le Royaume-Uni environ 1 milliard d'euros.

⁶⁶ La France soutient le développement des réseaux à haut débit en tant que SIEG; de ce fait, ce soutien ne constitue pas une aide d'État et n'est donc pas comptabilisé dans les statistiques ci-dessus. Dans les États membres de l'UE-12, les aides d'État sont généralement accordées



La Commission a approuvé plus de 4 milliards d'euros d'aides en application des règles en matière d'aides d'État, principalement pour étendre la couverture des réseaux à haut débit dans des zones «blanches» ou «NGA blanches» (environ 69 %) où aucun opérateur n'était suffisamment incité par les conditions du marché pour réaliser de tels investissements. Compte tenu du fait que les intensités d'aides se situent généralement autour des 50 %, on peut raisonnablement présumer que le montant des aides autorisées a entraîné des investissements d'un montant total de près de 8 milliards d'euros dans les réseaux à haut débit.

conformément aux lignes directrices concernant les aides à finalité régionale. Leurs montants ne sont pas inclus non plus dans le tableau.



Plus de la moitié des régimes autorisés concernaient des aides d'un montant inférieur à 20 millions d'euros. Cependant, à la suite de la mise en œuvre de régimes-cadres nationaux et d'un changement d'orientation vers le développement des réseaux NGA, le budget des régimes d'aides d'État est de plus en plus souvent supérieur à 100 millions d'euros⁶⁷. La Commission encourage les États membres à élaborer et à notifier des régimes-cadres nationaux afin d'accélérer la mise en œuvre des projets en faveur de la large bande.

Selon les rapports annuels couvrant la période 2004-2009, les États membres ont déjà mis en œuvre 368 millions d'euros sur le volume total des aides d'État autorisées en faveur des réseaux à haut débit. Environ 60 % de ce montant (226 millions d'euros) ont été accordés en 2008 et 2009. Trois-quarts du montant total des aides ont été octroyés par le Royaume-Uni (159 millions d'euros) et l'Irlande (125 millions d'euros). L'écart important entre le volume autorisé (4 milliards d'euros) et les aides déclarées par les États membres est dû au fait que la majorité des aides d'État étaient prévues pour 2010 et les années suivantes.

Outre les aides d'État et les investissements privés, le développement des réseaux à haut débit est également soutenu par d'autres instruments. Par exemple, au titre de la période

⁶⁷ Voir, notamment, N 284/2005 – Programme de réseau métropolitain irlandais à haut débit, Irlande: 170 Mio EUR; N 201/2006 - Développement de l'accès à large bande dans les territoires non desservis, Grèce: 160 Mio EUR; N 157/2006 – Projet de «région numérique à haut débit» dans le Sud Yorkshire, Royaume-Uni: 120 Mio EUR; N 73/2008 - Aide publique en faveur du haut débit, de la télévision numérique, de la téléphonie mobile et des infrastructures dans les régions rurales, Espagne: 180 Mio EUR; N 115/2008 – Haut débit dans les régions rurales d'Allemagne: 141 Mio EUR; N 646/2009 - Plan national en faveur de la large bande dans les zones rurales en Italie: 155 Mio EUR; N 62/2010 - Infrastructures à haut débit en Finlande: 131 Mio EUR; N 53/2010 - Programme-cadre fédéral d'aide aux fourreaux, Allemagne: 600 Mio EUR; N 407/2009 - Fibre optique, Catalogne (Xarxa Oberta), Espagne: 354 Mio EUR; et N 304/2010 - Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, Espagne: 150 Mio EUR.

de financement 2007-2013 des Fonds structurels, 2,3 milliards d'euros ont été affectés aux investissements dans les infrastructures à haut débit et 12,9 milliards d'euros aux services de la société de l'information. Par ailleurs, 360 millions d'euros ont été consacrés au financement des réseaux à haut débit par le Fonds européen agricole pour le développement rural, tandis que la BEI a investi 2,4 milliards d'euros dans les infrastructures à haut débit en 2009 et un montant total de 12 milliards d'euros depuis 2000.

7.5. Conclusion concernant les aides d'État au secteur du haut débit

La stratégie Europe 2020 a souligné l'importance du déploiement du haut débit pour promouvoir l'insertion sociale et la compétitivité dans l'UE. Les États membres élaborent actuellement leurs plans pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie numérique. L'utilisation efficace des fonds publics semble nécessaire pour permettre à un maximum de citoyens de l'UE d'avoir accès à l'internet à haut et très haut débit afin de les aider à tirer parti des avantages d'une société de la connaissance. Cependant, les fonds publics doivent être utilisés avec prudence sur les marchés libéralisés des télécommunications, et ce pour ne pas supplanter les investissements privés.

Les lignes directrices relatives à la communication à haut débit ont établi un cadre clair et prévisible en ce qui concerne les aides d'État dans ce secteur. Depuis l'adoption de ces lignes directrices, la Commission a approuvé de nombreuses décisions autorisant les États membres à soutenir des investissements dans des zones où les opérateurs du marché sont peu susceptibles de réaliser des investissements commerciaux (des zones rurales ou isolées, par exemple).

En dehors de l'établissement du cadre juridique régissant l'octroi des aides d'État, les lignes directrices visent non seulement à promouvoir les investissements dans les infrastructures à haut débit, mais aussi à assurer une concurrence effective et, de cette manière, à contribuer à optimiser le bien-être du consommateur en lui offrant des prix moins élevés et des services plus performants et plus nombreux.

8. AIDES D'ÉTAT A L'EMPLOI ET A LA FORMATION

8.1. Cadre d'action

Un niveau d'emploi élevé est considéré comme un élément capital pour la pérennité du modèle social et du système de protection sociale européens, ainsi que pour préserver les finances publiques tout en maintenant la croissance économique. C'est la raison pour laquelle une des priorités de la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne est de *promouvoir une économie à fort taux d'emploi*, l'UE ayant fixé l'objectif ambitieux d'un taux d'emploi de 75 % pour la population âgée de 20 à 64 ans à l'horizon 2020. L'initiative phare intitulée «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des

emplois»⁶⁸ établit quatre grandes priorités pour relever ce défi: améliorer le fonctionnement des marchés du travail; accroître les qualifications de la main-d'œuvre, qui doit être capable de contribuer aux mutations technologiques et de s'y adapter grâce à de nouveaux modèles d'organisation du travail; améliorer la qualité des emplois et les conditions de travail; et renforcer les politiques destinées à favoriser la création d'emplois et à soutenir la demande de main-d'œuvre. Bien que les États membres soient les principaux acteurs dans ce contexte, la mise en commun de tous les efforts et de tous les instruments est indispensable pour atteindre cet objectif. L'initiative propose la mise en œuvre de treize actions, ainsi que des mesures préparatoires et d'accompagnement, pour coordonner les politiques axées sur ces quatre priorités.

Étant donné qu'*une main-d'œuvre qualifiée est un atout essentiel pour l'avènement de l'économie compétitive, durable et innovante visée avec la stratégie «Europe 2020»*⁶⁹, la stratégie Europe 2020 accorde une attention particulière à l'intégration des jeunes dans le marché du travail⁷⁰. L'initiative phare «Jeunesse en mouvement» vise à améliorer la formation, la mobilité et les perspectives d'emploi des jeunes. Cette initiative prévoit des actions pour aider les États membres à moderniser leur système d'enseignement et de formation afin de doter les jeunes des compétences dont ils ont besoin pour être performants sur le marché du travail d'aujourd'hui, et prévoit l'établissement d'un cadre stratégique européen pour l'emploi des jeunes.

L'élaboration et la mise en œuvre d'actions pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 relèvent de la responsabilité des États membres sur la base des lignes directrices pour l'emploi adoptées par le Conseil⁷¹. Une composante de ces actions est l'aide publique sous ses différentes formes. En 2008, le montant total des dépenses publiques consacrées aux mesures de politique du marché du travail s'élevait à 57 milliards d'euros environ⁷², sur lesquels 22 milliards d'euros ont servi à soutenir des mesures de formation et 24 milliards d'euros ont été consacrés aux services relatifs au marché du travail⁷³ afin de financer des systèmes et des structures offrant des services aux chômeurs.

⁶⁸ Communication de la Commission: «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois», [COM(2010) 682 final].

⁶⁹ Initiative «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois», p. 2.

⁷⁰ La stratégie Europe 2020 a fixé un objectif en matière de réussite scolaire, qui vise à régler le problème du décrochage scolaire dont le taux, qui est actuellement de 15 %, doit être ramené à 10 % et à faire passer la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire de 31 % à au moins 40 % en 2020.

⁷¹ Décision du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 308 du 24.11.2010, p. 46).

⁷² Source: Eurostat. Les mesures de politique du marché du travail couvrent les mesures d'activation en faveur des chômeurs et d'autres groupes cibles, y compris les instruments suivants: la formation professionnelle, la rotation dans l'emploi et le partage de l'emploi, les incitations à l'emploi, l'emploi protégé et la réadaptation, la création directe d'emplois et les aides à la création d'entreprise. Ce montant est resté stable au cours des dernières années.

⁷³ Les services de politique du marché du travail englobent tous les services et activités du service public de l'emploi, ainsi que tout autre service financé par l'État en faveur des demandeurs d'emploi.

La plupart de ces mesures publiques s'adressent à des particuliers ou s'appliquent à l'ensemble des travailleurs. Elles consistent, notamment, à appliquer une réduction générale des coûts du travail et des coûts sociaux⁷⁴, à fournir des conseils ainsi qu'une assistance et une formation d'ordre général aux chômeurs, ou des programmes de formation qui s'appliquent sans distinction à l'ensemble des employeurs d'un État membre donné. Ces catégories de mesures ne favorisent aucune entreprise et ne constituent dès lors pas des aides d'État.

Toutefois, en raison du fonctionnement imparfait des marchés du travail, les aides d'État peuvent, dans certains cas, constituer un instrument approprié, par exemple pour soutenir l'embauche de travailleurs présentant un handicap ou d'autres catégories de travailleurs confrontés à des barrières à l'embauche au niveau de rémunération actuel. Les employeurs tendent à *voir* dans certaines caractéristiques telles qu'un handicap, le chômage de longue durée ou l'absence d'instruction élémentaire des *signes* de faible productivité. Les aides d'État sous la forme de subventions salariales peuvent aider ce type de travailleurs à entrer sur le marché du travail ou à conserver leur poste en couvrant les coûts supplémentaires liés à cette productivité moindre, qu'elle soit réelle ou supposée.

En dépit de leurs effets positifs, les aides à l'emploi entraînent un risque de distorsion de la concurrence. Faute de contrôles rigoureux et de limites appropriées, les aides à l'emploi peuvent produire des effets néfastes annulant leur incidence immédiate sur la création d'emplois. Utilisées pour protéger des entreprises exposées à la concurrence transfrontalière, elles pourraient entraîner des retards dans les ajustements nécessaires pour assurer la compétitivité de l'industrie européenne.

En ce qui concerne la formation, sans intervention publique, les possibilités offertes en matière d'éducation et de formation seraient bien en deçà de ce qui est socialement souhaitable. Le sous-investissement dans le domaine de la formation peut être lié à plusieurs facteurs: frilosité des entreprises face aux risques, contraintes financières, crainte que les travailleurs quittent l'entreprise avant que celle-ci n'ait récupéré son investissement, etc. L'élévation du niveau d'instruction et de qualification de la population profite à la société dans son ensemble et ne se traduit pas uniquement par des salaires plus élevés pour les personnes mieux formées (ou les employeurs); le bénéfice global va bien au-delà des avantages particuliers. La formation contribue aussi au renforcement de la cohésion sociale, en réduisant les inégalités *ex ante* et les différences sociales entre les individus, et à l'amélioration des résultats économiques. Les insuffisances du marché en matière de formation ne pourront être comblées qu'en accordant des aides financières aux entreprises et en adoptant d'autres mesures publiques.

En accordant des aides à la formation à certaines entreprises, les pouvoirs publics soulagent ces dernières d'une partie de leurs coûts de formation et leur confèrent ainsi un

⁷⁴ Voir, par exemple, le «dispositif français de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise» (N 454/2002) relatif à des subventions destinées à couvrir en partie le coût du travail, ou encore la mesure espagnole intitulée «Mesures d'encouragement pour engager des travailleurs licenciés du secteur des jouets» (N 53/2009) relative à des réductions des charges sociales.

avantage financier les rendant plus compétitives. Les aides d'État à la formation doivent donc être conçues de manière adéquate pour répondre aux insuffisances du marché liées à un manque d'investissement dans le domaine de la formation, et pour garantir, à l'intérieur de ces limites, des distorsions de concurrence réduites au minimum.

8.2. Règles en matière d'aides d'État à l'emploi et à la formation

La plupart des règles en matière d'aides d'État à l'emploi et à la formation sont incluses dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Les aides individuelles d'un montant élevé doivent toujours faire l'objet d'une notification préalable. En 2009, la Commission a publié deux documents d'orientation⁷⁵ qui définissent les critères qu'elle appliquera pour évaluer la compatibilité avec le marché intérieur des aides notifiées en faveur des travailleurs défavorisés et handicapés et en faveur de la formation.

L'encadré ci-dessous résume les principales possibilités pour octroyer des aides à l'emploi et à la formation conformément aux dispositions actuelles en matière d'aides d'État.

Règles de l'UE en matière d'aides d'État à l'emploi

Les règles de l'UE en matière d'aides d'État à l'emploi prévoient un ensemble de mesures pouvant être utilisées pour encourager la création d'emplois et l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés.

Le RGEC couvre les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales, les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés. Les aides individuelles d'un montant supérieur au seuil de notification sont toutefois soumises à une obligation de notification individuelle. Ce seuil est fixé à 5 millions d'euros par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs défavorisés et à 10 millions d'euros par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs handicapés.

D'autres types d'aides à l'emploi ne sont pas interdits mais doivent être notifiés à la Commission au préalable.

Règles de l'UE en matière d'aides d'État à la formation

Les règles de l'UE régissent toutes les aides publiques à la formation qui favorisent une ou plusieurs entreprises ou un ou plusieurs secteurs, en réduisant les coûts que ceux-ci devraient normalement supporter pour permettre à leurs travailleurs d'acquérir de nouvelles compétences. Elles s'appliquent aux aides à la formation, que celles-ci soient dispensées par les entreprises elles-mêmes ou par des centres de formation publics ou privés.

⁷⁵ Communication de la Commission - Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle ([JO C 188 du 11.8.2009, p. 6](#)) et communication de la Commission - Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle ([JO C 188 du 11.8.2009, p. 1](#)).

Deux types de formations peuvent être couverts par le RGEC: les formations spécifiques, qui sont principalement applicables au poste de travail actuel ou prochain du salarié, et les formations générales, qui procurent des qualifications largement transférables à d'autres entreprises ou d'autres domaines de travail. Les risques de distorsion de la concurrence sont plus élevés dans le premier cas que dans le second.

Du fait des handicaps particuliers et du niveau plus élevé des coûts relatifs que les PME doivent supporter lorsqu'elles investissent dans la formation, les intensités d'aide autorisées par le RGEC sont plus élevées pour ce type d'entreprises.

Toutefois, les aides individuelles d'un montant élevé peuvent présenter un risque de distorsion de la concurrence plus important. Ces mesures sont soumises à une obligation de notification préalable afin de déterminer si leurs effets positifs l'emportent sur leurs effets négatifs. Le RGEC établit le seuil de notification à 2 millions d'euros pour les projets d'aides à la formation.

8.3. Décisions concernant les aides d'État à l'emploi et à la formation et études de cas

Entre 2004 et 2010, la Commission a adopté 32 décisions finales relatives à des aides à l'emploi, parmi lesquelles 25 ont conclu à la compatibilité de l'aide et cinq à l'absence d'aide d'État⁷⁶. La grande majorité de ces décisions (94 %) concernaient des régimes d'aides. Près de deux tiers de la totalité des aides d'État ont été mis en œuvre par la France (5), l'Allemagne (4), le Danemark (3), l'Italie (3), l'Espagne (3) et la Suède (2).

Au cours de la même période, 34 décisions relatives à des aides à la formation ont été adoptées (26 autorisant l'aide, quatre concluant à l'absence d'aide d'État et quatre étant négatives). Parmi les aides d'État autorisées, six concernaient des régimes d'aides, douze étaient des aides ad hoc et huit des mesures individuelles relevant de régimes d'aides.

Le nombre d'aides autorisées par la Commission en faveur de la formation et de l'emploi était très faible compte tenu du fait que la grande majorité des aides ont été présentées par les États membres au titre de règlements d'exemption par catégorie⁷⁷.

Au cours de la période 2004-2010, les États membres ont présenté 1 005 aides relevant d'une exemption par catégorie⁷⁸. Parmi ces aides, 147 étaient établies au titre du règlement d'exemption par catégorie en matière d'emploi⁷⁹, 420 au titre du règlement d'exemption par catégorie en matière de formation⁸⁰ et 438 relevaient du RGEC.

⁷⁶ Deux décisions négatives ont également été adoptées.

⁷⁷ RGEC et règlements d'exemption par catégorie précédents en matière d'emploi et de formation.

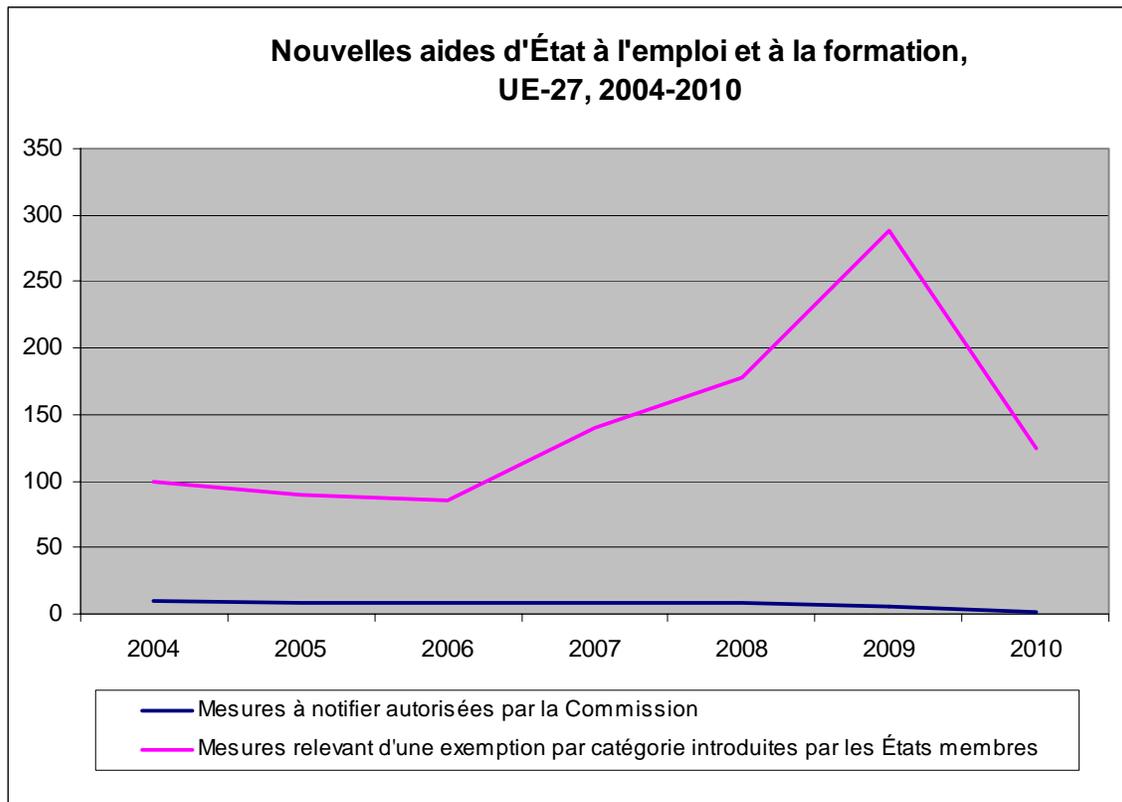
⁷⁸ 288 d'entre elles ont été présentées en 2009 et 124 en 2010.

⁷⁹ Règlement (CE) n° 2204/2002 de la Commission du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi (JO L 337 du 13.12.2002, p. 3) (en vigueur avant l'introduction du RGEC).

⁸⁰ Règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à la formation (JO L 10 du 13.1.2001, p. 20) (en vigueur avant l'introduction du RGEC).

Près de 70 % de la totalité des mesures introduites au titre du règlement d'exemption par catégorie en matière d'emploi ont été élaborées par cinq États membres: la Pologne (31), l'Italie et l'Espagne (20 mesures chacune), la Hongrie (19) et l'Allemagne (13). En ce qui concerne les mesures de formation, l'Italie (96), la Belgique (69), le Royaume-Uni (62), l'Allemagne (56) et l'Espagne (29) ont mis en œuvre 74 % environ des mesures adoptées au titre du règlement d'exemption par catégorie en matière de formation. Enfin, près de la moitié des mesures adoptées au titre du RGEC ont été présentées par l'Italie (120) et l'Allemagne (105).

Parmi les objectifs du RGEC, les mesures ciblaient le plus souvent des actions de formation spécifique (article 38, paragraphe 1, du RGEC; 342 mesures) et/ou des actions de formation générale (article 38, paragraphe 2, du RGEC; 229 mesures). En ce qui concerne les aides à l'emploi, la répartition des mesures s'effectue comme suit: aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales (article 40 du RGEC; 75 mesures); aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales (article 41 du RGEC; 66 mesures) et aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés (article 42 du RGEC; 50 mesures).



L'encadré ci-dessous présente deux exemples d'aides d'État mises en œuvre en Belgique et en France, qui visent à soutenir l'emploi et la formation. Dans les deux cas, les aides ont été élaborées conformément aux dispositions du RGEC et n'ont donc pas été soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission avant leur mise en œuvre.

Aide bénéficiant d'une exemption par catégorie en faveur de l'intégration professionnelle de personnes handicapées (Belgique, X 29/2008)

En 2008, le gouvernement régional flamand a mis en œuvre une mesure visant à promouvoir l'emploi des travailleurs handicapés conformément aux articles 41 et 42 du RGEC. Conformément à ce régime, une aide est accordée aux employeurs qui embauchent des personnes handicapées, ainsi qu'aux personnes handicapées qui exercent une activité indépendante.

L'aide se présente sous la forme de subventions directes visant à compenser le coût salarial des travailleurs handicapés (y compris les contributions sociales). Au départ, l'aide couvre 40 % des coûts salariaux totaux et est réduite progressivement pour atteindre 20 % à partir de la cinquième année suivant l'embauche. En outre, ce régime autorise l'État membre à compenser les coûts supplémentaires liés à l'emploi de personnes handicapées, tels que les coûts de transport supplémentaires, l'adaptation du lieu de travail, l'achat d'outils et de vêtements de travail, les besoins de formation spéciaux. Des dispositions spécifiques sont prévues pour l'emploi de personnes présentant un handicap visuel et/ou auditif.

Selon les autorités flamandes, le budget annuel de ce régime s'élève à 59,3 millions d'euros.

Régime d'aides à la formation (France, X 64/2008)

En 2008, la France a mis en œuvre un régime d'aides à la formation conforme aux dispositions du RGEC. Cette mesure vise à offrir une formation générale et spécifique à des travailleurs de tous les secteurs. Conformément aux règles établies dans le RGEC, l'intensité d'aide maximale d'une formation générale correspond à 60 % des coûts admissibles et, dans le cas d'une formation spécifique, à 25 % de ces coûts. Pour compenser les difficultés financières plus importantes des PME, le RGEC prévoit des intensités d'aide plus élevées pour ces entreprises (20 % de plus pour les deux types de formation).

L'aide peut être octroyée sous forme de subventions, de prêts, de garanties, de bonifications d'intérêts ou d'avances remboursables. Le budget annuel est d'environ 60 millions d'euros et 3 millions d'euros pour les garanties. Un financement supplémentaire (de près de 25 millions d'euros) est assuré par les Fonds structurels pour la période comprise entre 2007 et 2013.

En 2009, plus de 40 % du total des aides à la formation en France ont été octroyés dans le cadre de ce régime.

8.4. Dépenses consacrées aux aides d'État à la formation et à l'emploi

Comme constaté précédemment, la stratégie Europe 2020 vise à promouvoir une économie à fort taux d'emploi (75 %). Les aides d'État comptent parmi les instruments disponibles pour réaliser cet objectif. Elles sont généralement utilisées lorsque d'autres mesures ne permettent pas de remédier totalement au fonctionnement imparfait du marché du travail. Dans la pratique, elles jouent un rôle particulièrement important pour faciliter l'intégration des travailleurs prétendument moins productifs (les jeunes, les travailleurs non qualifiés, les personnes handicapées, etc.) dans le marché du travail.

En 2009, le montant total des aides d'État à l'emploi et à la formation a atteint environ 3,4 milliards d'euros (0,03 % du PIB de l'UE-27), les aides à l'emploi représentant 2,4 milliards d'euros (0,02 % du PIB). En termes relatifs, 6 % environ des aides accordées à l'industrie et au secteur des services ont été consacrés à l'emploi et à la formation.

C'est au Danemark et en Pologne que la proportion d'aides à la formation et à l'emploi a été la plus élevée par rapport au montant total des aides accordées à l'industrie et aux services. Six États membres (Bulgarie, Allemagne, Grèce, Pays-Bas, Roumanie et Suède) ont consacré moins de 1 % de leurs aides à ces objectifs, tandis que le Luxembourg n'a utilisé aucune aide d'État à la formation et à l'emploi.

En 2009, 84 % des aides à l'emploi ont été accordée par trois États membres: le Danemark (1,2 milliard d'euros, 51 %), la Pologne (0,6 milliard d'euros, 26 %) et l'Italie (0,2 milliard d'euros, 8,7 %). La moitié du total des aides à la formation a été octroyée par l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne (21 %, 16 % et 13 % respectivement).

Plus de la moitié du total des aides à la formation et à l'emploi (55 %, 1,8 milliard d'euros) a été octroyée au titre de mesures relevant d'une exemption par catégorie. La proportion de mesures de ce type était sensiblement plus élevée dans le domaine de la formation (88 %) que dans celui de l'emploi (41 %). Le montant des mesures relevant du RGEC s'élevait à 1,2 milliard d'euros, dont 625 millions d'euros en faveur des aides à l'emploi des travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales (article 41 du RGEC), 28 millions d'euros en faveur des aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés (article 42 du RGEC) et 52 millions d'euros en faveur de l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales (article 40 du RGEC). En ce qui concerne les aides à la formation, les montants étaient répartis comme suit: 438 millions d'euros en faveur des aides à la formation générale (article 38, paragraphe 2, du RGEC) et 99 millions d'euros en faveur des aides à la formation spécifique (article 38, paragraphe 1, du RGEC).

L'analyse des chiffres relatifs aux aides à l'emploi montre qu'environ 80 % du montant total de ces aides ont été accordés dans le cadre de trois régimes seulement: un régime danois soutenant l'intégration dans le marché du travail des personnes ayant de graves problèmes physiques et mentaux⁸¹, ainsi qu'un régime polonais et un régime italien offrant des aides à l'emploi de personnes handicapées⁸². Les aides à la formation ont été moins concentrées. Les trois principaux régimes (un polonais, un italien et un français) représentaient 20 % environ du montant total des aides à la formation⁸³. Si l'on compare les deux périodes consécutives (2004-2006 et 2007-2009), on constate que l'aide à la formation a globalement atteint les mêmes niveaux, tant en termes nominaux

⁸¹ Mesures sociales dans le secteur du travail (NN 10/2002).

⁸² «Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych» (X 306/2009) et «Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate» (XE 12/2008).

⁸³ «Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników» (X 134/2010), «Aide aux entreprises pour la réalisation d'un programme de formation» (XT 1/2002) et «Engagements de développement de la formation (EDDF)» (N 753/1999).

(0,8 milliard d'euros environ par an) qu'en termes relatifs (1,5 % du montant total de l'aide en faveur de l'industrie et des services). En revanche, les aides d'État à l'emploi ont été ramenées de 3,1 milliards d'euros par an au cours de la première période à 2,7 milliards d'euros pendant la seconde. La part des aides à l'emploi dans le total des aides en faveur de l'industrie et des services a elle aussi diminué, de 0,9 % (tombant de 5,9 % à 5,0 %).

La grande majorité des aides à l'emploi et à la formation sont accordées en Europe dans le cadre de régimes d'aides. Entre 2004 et 2009 (période au cours de laquelle 17,5 milliards d'euros ont été accordés sous forme d'aide à la formation et 4,8 milliards d'euros sous forme d'aide à l'emploi), les aides individuelles (ad hoc) ont représenté environ 1 % du total. Quant aux instruments d'aide, les États membres ont eu recours aux subventions directes (83 % du total des aides) et aux exonérations fiscales (17 %).

8.5. Conclusions concernant les aides d'État à l'emploi et à la formation

Le rôle que peuvent jouer les aides d'État pour encourager la création d'emplois et la formation d'une main-d'œuvre qualifiée est relativement limité. La plupart des interventions publiques ne relèvent pas du champ d'application des règles en matière d'aides d'État mais constituent des mesures générales parce qu'elles sont destinées à toutes les entreprises dans tous les secteurs, sans pouvoir discrétionnaire pour les autorités appliquant la mesure. La Commission reconnaît toutefois que des interventions sous forme d'aides d'État se justifient pour faire face aux défaillances du marché.

La plupart des règles régissant les aides d'État à l'emploi et à la formation se trouvent dans le RGEC, ce qui facilite la mise en œuvre rapide des mesures et permet de limiter les coûts administratifs. En effet, plus de la moitié du total des aides répondant à ces objectifs sont accordées au titre de mesures relevant d'une exemption par catégorie. Il existe toutefois des différences importantes: alors qu'une grande majorité d'aides à la formation sont des mesures de ce type (88 %), cela n'a été le cas que pour moins de la moitié des aides à l'emploi (41 %).

La plupart des aides à l'emploi se concentrent dans trois États membres et s'adressent essentiellement à des travailleurs handicapés. Les aides d'État à la formation sont plus disséminées et il s'agit principalement d'actions de formation générale.

Malgré la portée limitée des aides conformément aux règles actuelles en matière d'aides d'État, la Commission a généralement adopté une attitude plutôt favorable à l'égard des aides à l'emploi, en particulier lorsqu'elles ont pour but d'aider les travailleurs défavorisés ou handicapés à entrer ou à rester sur le marché du travail, en couvrant les surcoûts liés à leur productivité moindre, qu'elle soit réelle ou supposée. La Commission s'est généralement montrée tout aussi favorable aux aides à la formation. Lorsque les défaillances du marché entraînent un niveau de formation qui est loin d'être optimal, les États membres sont encouragés à compléter leurs plans nationaux en faveur de l'emploi et de la formation par des aides d'État bien ciblées. Le contrôle des aides d'État continuera de veiller à ce que les effets de distorsion sur la concurrence qu'entraînent ces interventions soient minimisés.

9. CONCLUSION

La politique de contrôle des aides d'État est un instrument important qui peut contribuer à réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020 en soutenant des initiatives intelligentes, durables, inclusives et présentant un intérêt commun général. Les aides d'État peuvent corriger certaines défaillances du marché, ce qui permet d'améliorer le fonctionnement de ce dernier et d'accroître la compétitivité de l'Europe. Le contrôle des aides d'État est devenu un pilier essentiel du marché intérieur qui garantit que les entreprises sont en mesure de se faire concurrence dans des conditions égales et prévoit des garde-fous pour éviter que les États membres ne se lancent dans une course aux subventions.

Les États membres sont invités à utiliser un large éventail de mesures pour réaliser les objectifs de la stratégie Europe 2020, notamment des cadres réglementaires et des mesures générales, par exemple dans le domaine fiscal. Les aides d'État ne représentant qu'un instrument complémentaire, il est essentiel qu'elles soient bien ciblées pour satisfaire des besoins ou des priorités spécifiques. La Commission s'efforce donc d'assurer que les aides d'État répondent à des objectifs d'intérêt commun clairement définis et ne faussent pas le jeu de la concurrence et les échanges entre les États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

En outre, il importe de souligner que le montant des aides n'est pas un indicateur de leur efficacité. Dans le contexte de la crise et compte tenu des contraintes budgétaires des États membres, l'objectif consistant à accorder des aides moins nombreuses mais mieux ciblées reste primordial. De même, pour encourager la compétitivité, le but est de remédier aux défaillances du marché et non de remplacer les forces du marché par des dépenses publiques.

Les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI), notamment, peuvent se révéler efficaces pour favoriser la mobilisation d'investissements privés supplémentaires dans ce domaine, dans le but d'atteindre l'objectif de l'UE fixé à 3 % du PIB de l'UE en faveur de la RDI d'ici 2020.

Les règles en matière d'aides d'État à la protection de l'environnement offrent également aux États membres de nombreuses possibilités pour promouvoir des industries propres et des économies respectueuses de l'environnement contribuant à *«une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»*.

De plus, des aides d'État bien ciblées peuvent aider à limiter les difficultés financières spécifiques des PME en contribuant à leur création, à leur croissance et à leur développement. Dans cette optique, les États membres peuvent avoir pleinement recours aux possibilités offertes par le RGEC s'adressant aux PME, qui permet à ces dernières d'accélérer la mise en œuvre des aides d'État et de réduire les frais administratifs.

De même, il existe un large éventail de solutions pour accroître la capacité d'insertion professionnelle de certaines catégories de travailleurs, en octroyant des aides à la formation, en encourageant la création d'emplois ou/et l'accès des travailleurs défavorisés et handicapés au marché du travail. Bien que les aides d'État dans ce domaine soient

relativement limitées, leur utilisation lorsque des défaillances du marché ont été décelées peut contribuer à la réalisation des objectifs de la «stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois».

Les aides d'État jouent également un rôle important dans le développement du secteur à haut débit. L'utilisation efficace des fonds publics peut contribuer à donner accès à l'internet à haut et très haut débit à un maximum de citoyens de l'UE afin de les aider à tirer parti des avantages d'une société de la connaissance. Les aides doivent toutefois être utilisées avec prudence sur les marchés libéralisés des télécommunications, et ce pour ne pas supplanter les investissements privés.

Enfin, en encourageant la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union, les aides d'État à finalité régionale contribuent aux objectifs de la stratégie Europe 2020. À cet égard, ces aides diffèrent des autres types d'aides car elles servent principalement à remédier au déséquilibre de la cohésion plutôt qu'aux défaillances du marché uniquement. L'importance de cet objectif est évidente, comme en attestent les volumes d'aides consacrés au développement régional, qui représentent la part la plus élevée du total des aides en faveur de l'industrie et des services.

Comme la plupart des règles en matière d'aides d'État ont été réexaminées dans le contexte de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, elles sont généralement bien adaptées et orientées de manière à relever les nouveaux défis de la stratégie Europe 2020. De nouvelles adaptations pourraient se révéler nécessaires à la lumière des prochaines révisions de certains encadrements et lignes directrices. En ce qui concerne les lignes directrices relatives au capital-investissement, quelques modifications ont déjà été appliquées.

Les grandes disparités qui existent entre les États membres attestent l'application de stratégies différentes; néanmoins, l'objectif consistant à accorder des «aides moins nombreuses et mieux ciblées» reste valable pour tous les pays. Dans le contexte de la crise et des restrictions budgétaires actuelles, il convient de maîtriser les dépenses publiques tout en garantissant l'efficacité des mesures, ainsi que des conditions de concurrence égales pour les entreprises.