

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.12.2009  
COM(2009) 661 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Tableau de bord des aides d'État**

**Rapport sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE**

**– Mise à jour de l'automne 2009 –**

**{SEC(2009)1638}**

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
Les aides d'État dans le contexte de la crise économique .....	3
1. Les aides d'État en 2008.....	4
2. Tendances et caractéristiques des dépenses consacrées aux aides d'État dans les États membres .....	5
2.1. Tendances concernant les niveaux des aides d'État en faveur de l'industrie et des services.....	6
2.2. Aides d'État consacrées à des objectifs horizontaux d'intérêt commun.....	7
3. Les aides d'État dans le contexte de la crise économique et financière .....	8
3.1. Orientations fournies par la Commission dans les affaires liées à la crise .....	8
3.2. L'intervention de la Commission dans les affaires liées à la crise .....	10
3.3. Mesures autorisées et taux d'utilisation.....	11
3.4. Aides d'État accordées en 2008.....	12
4. Simplification des règles sur les aides d'État .....	12
4.1. Une nouvelle architecture pour le contrôle des aides d'État .....	12
4.2. Appréciation des cas individuels centrée sur un petit nombre d'aides élevées et susceptibles de fausser la concurrence .....	13
4.3. Près de 19 % des aides en faveur de l'industrie et des services sont couvertes par une exemption par catégorie .....	14
5. Application des règles relatives aux aides d'État .....	14

## INTRODUCTION

La présente mise à jour du tableau de bord des aides d'État de l'automne 2009 (ci-après «tableau de bord») porte essentiellement sur la situation en matière d'aides d'État dans les 27 États membres en 2008. Elle fournit un panorama des niveaux d'aide et des objectifs poursuivis par les aides accordées par les États membres et comprend une section spécifique consacrée aux aides d'État consenties aux établissements financiers dans le cadre de la crise économique et financière.

Le tableau de bord rend également compte des avancées enregistrées dans l'élaboration d'un programme exhaustif et cohérent de réforme des règles en matière d'aides d'État, processus qui a débuté en 2005 avec l'adoption du plan d'action dans le domaine des aides d'État. Enfin, il présente les progrès accomplis en ce qui concerne l'application de la législation sur les aides d'État.

Ce tableau de bord de l'automne comporte deux parties. La première, qui fournit une vue d'ensemble des aides accordées par les États membres, examine les principaux faits, conclusions, tendances et caractéristiques en ce qui concerne les aides accordées par les États membres, ainsi que les principales avancées réalisées en matière de contrôle des aides publiques. Son annexe, intitulée «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres», apporte des informations supplémentaires.

L'Autorité de surveillance AELE publie un tableau de bord annuel<sup>1</sup> sur le volume des aides d'État accordées en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.

### Les aides d'État dans le contexte de la crise économique

Ces dix dernières années, l'UE a connu une croissance économique annuelle soutenue (égale à 1,5 % du PIB en moyenne). Entre 2002 et 2007, le niveau des aides publiques en faveur de l'industrie et des services a diminué de 2 % en moyenne par an pour atteindre 65 milliards d'EUR, soit moins de 0,5 % du PIB, en 2007. Parallèlement, les déficits budgétaires ont été ramenés à 0,8 % du PIB en moyenne en 2007, ce qui constitue le meilleur résultat de ces trente dernières années<sup>2</sup>. Au cours de cette même période, le chômage a reculé à l'échelle l'UE pour atteindre 7 % en 2008, son niveau le plus bas depuis longtemps.

La crise financière a mis fin brutalement à la croissance du PIB, aux niveaux d'aides publiques peu élevés et aux déficits budgétaires en baisse. En 2008, le niveau global des aides d'État a pratiquement quintuplé par rapport à 2007, passant à 2,2 % du PIB, en raison presque exclusivement des aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise. Les aides de crise accordées à l'économie réelle au titre du cadre temporaire<sup>3</sup> n'ont commencé à être mises à exécution par les États membres qu'en 2009. Elles ne seront donc pas examinées dans le présent rapport. L'activité économique s'est contractée et ne devrait se stabiliser qu'en 2010. Alors que les indicateurs précoces montrent les premiers signes d'une reprise économique, les déficits publics au sein de l'UE devraient atteindre en moyenne 6 % du PIB en 2009 et près de 7 % en 2010. Les déficits budgétaires ont considérablement augmenté et ont retrouvé leurs

---

<sup>1</sup> <http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/>.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique», COM(2009) 545 du 14.10.2009 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15996\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15996_fr.pdf)).

<sup>3</sup> Cadre temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle; version consolidée: JO C 83 du 7.4.2009. Modifié par le JO C 261 du 31.10.2009, p. 2.

niveaux de 2000. Le chômage devrait grimper à 10 %, voire plus, et constituera l'un des enjeux majeurs des années à venir.

Lorsque les prêts interbancaires se sont taris en septembre 2008, les États membres ont commencé à injecter des montants d'aide élevés dans le secteur bancaire afin de prévenir une débâcle financière. Des systèmes de garantie, suivis de mesures de recapitalisation et de garanties générales en faveur des établissements financiers, ont été mis en place par les autorités nationales afin de garantir la poursuite du crédit à l'économie. Dans un second temps, les États membres, guidés par le cadre temporaire, ont commencé à offrir des mesures supplémentaires à l'économie réelle afin d'inciter celle-ci à poursuivre ou à reprendre ses investissements. La politique de la Commission européenne en matière d'aides d'État est l'un des éléments clés grâce auxquels ce processus de sauvetage, globalement couronné de succès, a pu être mené à bien de façon coordonnée. Ce processus a permis une mise en œuvre rapide de mesures de soutien sans précédent, tout en maintenant le marché unique intact.

## 1. LES AIDES D'ÉTAT EN 2008

Le montant total des aides d'État<sup>4</sup> consenties par les États membres a atteint 279,6 milliards d'EUR en 2008, soit, en termes relatifs, 2,2 % du PIB de l'UE-27<sup>5</sup>. Les mesures de crise notifiées par les États membres en 2008 se sont élevées à 212,2 milliards d'EUR, soit 1,7 % du PIB. En 2008, 13 États membres ont accordé des aides de crise au secteur financier (Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Espagne, France, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni). Fin octobre 2009, des mesures liées à la crise financière et ayant reçu l'aval de la Commission étaient mises en œuvre dans l'ensemble des États membres de l'UE-15<sup>6</sup>, de même qu'en Hongrie, en Lettonie et en Slovaquie.

Si l'on exclut les mesures de crise, le total des aides d'État s'est élevé à 67,4 milliards d'EUR environ en 2008, soit 0,54 % du PIB de l'UE-27. Les aides à l'industrie et aux services représentaient 78 % du total des aides publiques. Les aides à l'industrie houillère en faveur de l'industrie et des services ont atteint 2,7 milliards d'EUR, soit 4,1 % du total des aides. Les autres aides étaient réparties entre l'agriculture (11,8 milliards d'EUR, soit 17,5 % du total des aides), la pêche (0,2 milliard d'EUR, soit 0,4 % du total des aides) et les transports<sup>7</sup> (2,4 milliards d'EUR, soit 3,6 % du total des aides).

Les aides au secteur ferroviaire – qui ne sont pas, par manque de données comparables, prises en compte dans les différents montants totaux ci-dessus – s'élèvent, selon les indications fournies par les États membres, à 46 milliards d'EUR, soit 0,4 % du PIB de l'UE<sup>8</sup>.

Les cinq pays qui ont accordé les aides les plus élevées représentent 40,5 milliards d'EUR, soit 60 % du total des aides<sup>9</sup>. L'Allemagne a versé 15,7 milliards d'EUR, soit 23 % du total

---

<sup>4</sup> Ce montant total englobe les aides au secteur manufacturier, au secteur des services, à l'industrie houillère, au secteur de l'agriculture, au secteur de la pêche et à une partie du secteur des transports, mais exclut, en raison de l'absence de données comparables, les aides au transport ferroviaire et les aides accordées à titre de compensation pour la prestation de services d'intérêt économique général. Les montants d'aide correspondent, sauf indication contraire, à l'élément d'aide contenu dans les mesures d'aide d'État (voir les remarques d'ordre méthodologique formulées dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport).

<sup>5</sup> L'UE-27 se compose de l'ensemble des États membres de l'UE.

<sup>6</sup> L'UE-15 se compose des États membres qui ont adhéré à l'UE avant 2004.

<sup>7</sup> À l'exclusion du transport ferroviaire.

<sup>8</sup> Voir également le point 2.3.5. du document de travail des services de la Commission intitulé «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres».

<sup>9</sup> À l'exclusion des mesures de crise.

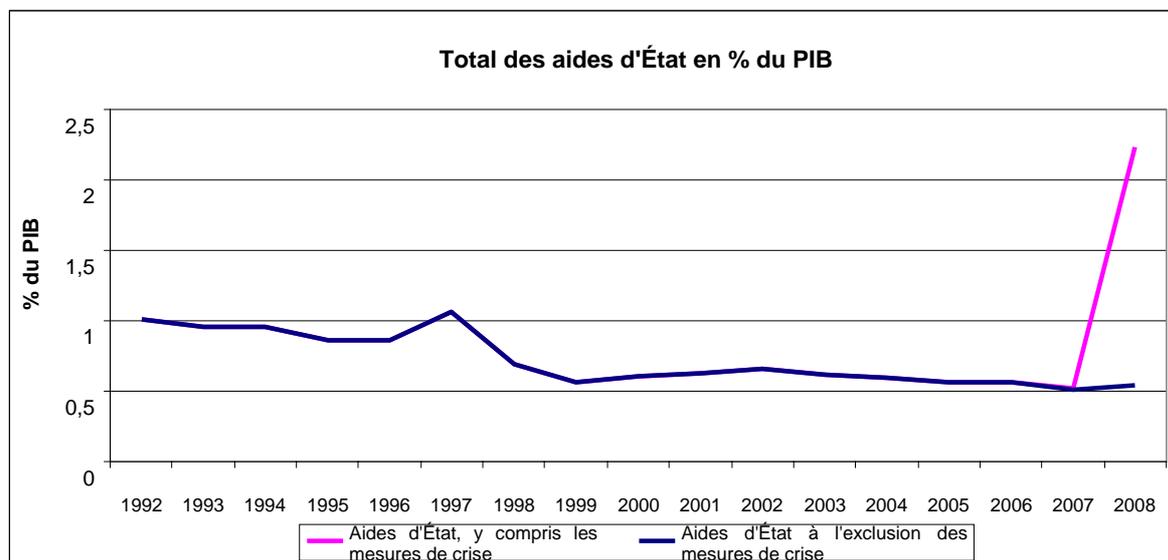
des aides, suivie de la France (10,3 milliards d'EUR, soit 15 %), de l'Italie (5,5 milliards d'EUR, soit 8 %), de l'Espagne (5,2 milliards d'EUR, soit 8 %) et du Royaume-Uni (3,8 milliards d'EUR, soit 6 %). La situation s'avère complètement différente si l'on calcule les aides en pourcentage du PIB: la Hongrie a accordé des aides équivalant à 2,4 % du PIB, suivie de Malte (2 %), de la Bulgarie (1,3 %), de la Finlande (1,1 %) et de l'Irlande (1,1 %).

## 2. TENDANCES ET CARACTÉRISTIQUES DES DÉPENSES CONSACRÉES AUX AIDES D'ÉTAT DANS LES ÉTATS MEMBRES

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a invité la Commission, le Conseil et les États membres à «poursuivre leurs efforts visant à (...) réduire le niveau général des aides d'État, en mettant l'accent, non plus sur un soutien à des sociétés ou à des secteurs individuels, mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêt communautaire, tels que l'emploi, le développement régional, l'environnement et la formation ou la recherche». Les Conseils européens successifs ont, depuis, réitéré cet appel en faveur d'«aides moins nombreuses et mieux ciblées». Ces objectifs ont été soulignés par la Commission dans sa recommandation relative aux grandes orientations de politiques économiques (2005-2008). En outre, le principe des aides moins nombreuses et mieux ciblées a été choisi en tant que l'un des quatre grands principes directeurs du programme de réforme des aides d'État, intitulé «plan d'action de la Commission dans le domaine des aides d'État» et lancé en 2005.

Un examen de la tendance à long terme permet de constater que le niveau global des aides d'État accordées durant les années 80 avoisinait 2 % du PIB, avant de tomber à un peu moins de 1 % dans les années 90 et à 0,5-0,6 % environ du PIB au cours de la période 2003-2007. En raison des mesures exceptionnelles liées à la crise, le niveau global des aides dans l'UE-27 est passé en 2008 à plus de 2 % du PIB.

**Graphique n° 1<sup>10</sup>: Total des aides en % du PIB (UE-27; données à partir de 1992)**



<sup>10</sup> Source: DG Concurrence; chiffres du PIB: Eurostat.

Le recul des dépenses consacrées aux aides d'État au cours des dix dernières années et jusqu'en 2007 peut être attribué à trois facteurs principaux. En raison, premièrement, de la croissance économique enregistrée depuis 2000, les États membres ont accordé nettement moins d'aides au sauvetage et à la restructuration à des entreprises en difficulté. Deuxièmement, les aides d'État en faveur de l'industrie houillère ont affiché une tendance continue à la baisse, observée principalement en Pologne, en France, en Allemagne et en Espagne. Troisièmement, les engagements de préadhésion et les efforts constants déployés après l'adhésion ont contribué à la tendance à la baisse, les États membres de l'UE-12<sup>11</sup> continuant d'adapter leurs stratégies et leurs pratiques en matière d'aides d'État aux exigences de la législation et des politiques de l'UE dans ce domaine.

Ces efforts peuvent être considérés comme découlant de la constatation générale selon laquelle un volume d'aides d'État volumineux, non seulement empêche une allocation efficace des ressources, mais rend l'économie dans son ensemble moins compétitive. Des actions ont été entreprises en la matière dès le milieu des années 80 afin de faire du contrôle effectif des aides d'État un élément clé du programme du marché unique. La discipline en matière d'aides d'État a ensuite été élargie et renforcée dans les années 90, dans le contexte de l'UEM, avant d'être relancée par le Conseil de Lisbonne en 2000, puis par le plan d'action dans le domaine des aides d'État en 2005. Le programme de réforme en résultant pour ce qui est des aides d'État met en grande partie l'accent sur un meilleur ciblage des aides, tout en veillant à ce que les distorsions soient réduites au minimum afin de ne pas perturber le fonctionnement du marché unique.

En dehors des mesures de crise exceptionnelles, les aides représentent globalement 0,54 % du PIB (67,4 milliards d'EUR), ce qui reste dans la moyenne des années précédentes. Cela semble indiquer que, premièrement, les États membres ont continué d'observer une discipline générale en ce qui concerne les aides d'État, si l'on fait abstraction de la crise économique et financière qui a éclaté en 2008. Deuxièmement, la discipline stricte observée dans le domaine des aides d'État avant la crise peut être considérée comme ayant joué un rôle majeur dans la réponse rapide, substantielle et ciblée qui a pu être apportée à la crise sans compromettre le consensus général en faveur d'un recours prudent et mûrement réfléchi aux aides d'État lorsque celui-ci est nécessaire pour atteindre un objectif communément accepté et est proportionné au problème à traiter.

En raison des particularités liées aux aides à l'agriculture, à la pêche et aux transports, les sections relatives aux niveaux et à l'orientation des aides (sections 2.1 et 2.2) ne traiteront que des aides à l'industrie et aux services.

## **2.1. Tendances concernant les niveaux des aides d'État en faveur de l'industrie et des services**

L'analyse de la tendance à moyen terme des aides d'État en faveur de l'industrie et des services ne prend pas en considération les mesures de crise, qui seront examinées séparément au chapitre 3.

Dans l'ensemble de l'UE, le niveau des aides consenties à l'industrie et aux services a enregistré une légère tendance à la baisse par rapport aux deux périodes précédentes de trois ans, 2006-2008 et 2003-2005. En moyenne, les dépenses d'aides se sont élevées à 52 milliards d'EUR (0,42 % du PIB) en 2006-2008, contre 54 milliards d'EUR (0,46 % du PIB) en moyenne en 2003-2005. Cela montre que, si on laisse de côté la réponse spécifique apportée à la crise économique et financière, la majorité des États membres a continué de

---

<sup>11</sup> L'UE-12 se compose des États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou plus tard.

répondre positivement à l'appel du Conseil en faveur d'une réduction des niveaux d'aide globaux.

La majeure partie des États membres (15) a été à même de maintenir, voire de diminuer, ses niveaux d'aide au cours de la période 2006-2008 par rapport à la période 2003-2005. De nombreux États parmi ceux de l'UE-12 sont parvenus à les réduire de façon significative, à hauteur de 1 % ou plus du PIB. Il s'ensuit que les dépenses moyennes de l'UE-12 ont diminué pratiquement de moitié, passant de plus de 1 % du PIB en 2003-2005 à à peine plus de 0,5 % en 2006-2008. Quelques États de l'UE-15 ont également été à même de ramener leurs niveaux d'aides à 0,4 % environ du PIB au cours de la période 2006-2008<sup>12</sup>, soit un niveau pratiquement équivalent à la moyenne de l'UE-27.

En dépit de cette tendance à la baisse positive, quelques États membres ont augmenté leurs dépenses d'aides en 2006-2008<sup>13</sup> par rapport à 2003-2005. Ces augmentations sont, en grande partie, imputables aux aides poursuivant des objectifs horizontaux, à savoir, principalement, le développement régional, la protection de l'environnement, la recherche et le développement et l'emploi. Cette évolution n'a cependant pas encore renversé la tendance générale constatée dans l'ensemble de l'UE, qui est à la baisse sur le long terme.

L'évolution à court terme entre 2007 et 2008 montre un mouvement à la hausse modéré en 2008. Les dépenses consacrées aux aides d'État en faveur de l'industrie et des services ont augmenté à hauteur de 0,04 % environ du PIB. L'Allemagne, par exemple, a accru ses aides régionales à l'investissement, dans les nouveaux Länder notamment<sup>14</sup>, et l'Espagne a légèrement augmenté ses aides en faveur de la protection de l'environnement<sup>15</sup>. La Pologne a considérablement étendu ses aides à l'emploi et instauré de nouvelles mesures couvertes par une exemption par catégorie, représentant plusieurs centaines de millions d'euros<sup>16</sup>. Cette tendance à la hausse sur le court terme montre que le système actuel de contrôle des aides d'État permet aux États membres de réagir rapidement à des besoins économiques qui évoluent sans engager d'autres procédures devant la Commission. Les principaux instruments dont disposent les États membres à cet égard sont les mesures couvertes par des exemptions par catégorie, de même que les régimes d'aides notifiés et autorisés prévoyant l'octroi d'aides individuelles à un grand nombre d'entreprises (voir, pour de plus amples informations, le chapitre 4).

## **2.2. Aides d'État consacrées à des objectifs horizontaux d'intérêt commun**

On considère généralement que les aides d'État en faveur d'objectifs horizontaux, c'est-à-dire les aides qui ne sont pas accordées à des secteurs spécifiques, sont mieux adaptées pour pallier les défaillances du marché et faussent donc moins la concurrence que les aides sectorielles et les aides ad hoc. La recherche, le développement et l'innovation (ci-après «RDI»), la protection de l'environnement, le soutien aux petites et moyennes entreprises (ci-après «PME»), la création d'emplois, la promotion de la formation et les aides au développement économique régional constituent les principaux objectifs horizontaux poursuivis par les aides d'État.

---

<sup>12</sup> Ces niveaux ont été ramenés à 0,2 milliard d'EUR par le Royaume-Uni, à 0,9 milliard d'EUR par l'Allemagne et à 0,4 milliard d'EUR par l'Italie.

<sup>13</sup> Augmentation de 0,6 milliard d'EUR en Suède, de 0,4 milliard d'EUR en Belgique et de 0,3 milliard d'EUR en France.

<sup>14</sup> Notamment au titre du régime allemand d'aides régionales à l'investissement (*Investitionszulagengesetz 2007*) (N357a/2006 et XR 6/2007).

<sup>15</sup> Une large part peut être attribuée à l'aide NN 61/2004 - Exonération fiscale pour les biocarburants.

<sup>16</sup> Comme, par exemple, l'aide XE 11/2004 (Compensation des coûts liés à l'insertion des personnes handicapées dans les PME) et l'aide N 575/2007 (Secteur du charbon, 2008-2015).

Aux fins de l'analyse de la tendance sous-jacente en ce qui concerne les efforts déployés par les États membres afin de réorienter les aides non liées à la crise au profit d'objectifs horizontaux d'intérêt commun, il ne sera pas tenu compte des aides liées à la crise<sup>17</sup>.

Sur cette base, les aides affectées aux objectifs horizontaux se sont élevées en 2008 à 46,3 milliards d'EUR, soit 88 % environ du total des aides en faveur de l'industrie et des services, contre 80 % en 2007, 74 % en 2004 et 50 % environ aux alentours de 1995. Les trois principaux types d'aides accordées par les États membres en 2008 étaient les aides régionales (26 %), les aides relevant des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (24 %)<sup>18</sup> et les aides à la RDI (16 %). La tendance sous-jacente confirme la progression des aides consacrées aux objectifs horizontaux. La part de ces aides est passée de 74 % en moyenne au cours de la période 2003-2005 à 85 % durant la période 2006-2008. Une situation similaire se fait jour si l'on examine le nombre d'États membres consacrant 90 % ou plus des aides publiques en faveur de l'industrie et des services à des objectifs horizontaux d'intérêt commun. Tel a été le cas, en 2008, pour 17 États membres, contre 17 également en 2007<sup>19</sup> et 16 en 2006<sup>20</sup>. Aucune raison ou caractéristique majeure n'explique à elle seule cette évolution.

Dans l'ensemble de l'UE, les aides au développement sectoriel, y compris les aides au sauvetage et à la restructuration, ont été moins élevées en 2008 qu'en 2007, s'élevant à 6,5 milliards d'EUR, soit 12 % du total des aides en faveur de l'industrie et des services<sup>21</sup>. En dehors du contexte de la crise économique et financière, les aides au sauvetage et à la restructuration ont atteint 557 millions d'EUR seulement en 2008, contre 3,5 milliards d'EUR par an en moyenne au cours de la période 2003-2005 et 872 millions d'EUR par an en moyenne au cours de la période 2006-2008.

D'une manière générale, la tendance à long terme montre que les États membres continuent de consacrer un volume d'aides élevé à la réalisation d'objectifs horizontaux. Les 12 nouveaux États membres, en particulier, réorientent progressivement leurs aides vers de tels objectifs.

### **3. LES AIDES D'ÉTAT DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

#### **3.1. Orientations fournies par la Commission dans les affaires liées à la crise**

À la suite de l'aggravation de la crise financière à l'automne 2008, la Commission a fourni des orientations sous forme de communications concernant l'élaboration et la mise en œuvre des aides d'État en faveur des banques<sup>22</sup>. Dans ces communications, la Commission reconnaît que

---

<sup>17</sup> Si les mesures de crise étaient prises en considération, la part des aides horizontales chuterait à 17,5 %.

<sup>18</sup> Les aides en faveur de la protection de l'environnement et des économies d'énergie sont réparties en deux catégories distinctes: la première regroupe les aides devant avoir une incidence positive directe sur l'environnement et la seconde comprend les réductions ou exonérations de taxes environnementales. Dans cette seconde catégorie, les dépenses consacrées aux aides ne peuvent être considérées comme indicatives de l'incidence positive pour l'environnement, puisque cette incidence est poursuivie par la taxe et non par l'exonération de celle-ci. Pour de plus amples informations, voir le tableau de bord du printemps 2008, COM (2008) 304 du 21 mai 2008.

<sup>19</sup> Voir le tableau de bord de l'automne 2008, COM(2008) 751 du 17.11.2008, p. 30.

<sup>20</sup> Voir le tableau de bord de l'automne 2007, COM(2007) 791 du 13.12.2007, p. 22.

<sup>21</sup> Ces pourcentages n'incluent pas les mesures visant un objectif horizontal et néanmoins destinées à l'industrie manufacturière et au secteur des services.

<sup>22</sup> Voir la communication de la Commission intitulée «Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale», JO C 270 du 25.10.2008, p. 8 («la communication concernant le secteur bancaire»); la communication de la Commission intitulée «Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation des aides au minimum nécessaire et mise en place de

la gravité de la crise justifie l'octroi d'aides en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE. Elle y définit un cadre cohérent aux fins de l'octroi, par les États membres, de garanties publiques, de mesures de recapitalisation et de mesures de sauvetage des actifs dépréciés, que ce soit à des banques individuelles ou au titre d'un régime national. La principale raison d'être de ces règles est de garantir que les mesures d'urgence adoptées pour des raisons de stabilité financière assurent des conditions de concurrence égales pour les banques établies dans des États membres différents, de même que pour les banques qui reçoivent des aides publiques et pour celles qui n'en bénéficient pas. Le contrôle des aides d'État par la Commission vise à minimiser les retombées négatives des interventions publiques entre les États membres, entre les bénéficiaires d'aides présentant des profils de risque différents, ainsi qu'entre les bénéficiaires d'aides et les banques qui ne reçoivent pas d'aides, tout en facilitant la réalisation des objectifs des régimes.

Le Conseil européen<sup>23</sup> a réaffirmé son engagement en faveur du rétablissement de la confiance et du bon fonctionnement des marchés financiers et a souligné que les décisions politiques au niveau de l'UE devaient être compatibles avec les principes du marché unique, assurer des conditions de concurrence équitables et tenir compte d'une stratégie de sortie crédible. Ce processus implique, d'une part, une restructuration majeure des banques qui connaissent fondamentalement des difficultés et, d'autre part, le rétablissement de conditions de marché normales pour les banques fondamentalement saines. De même, les principes sous-jacents s'appliquent aux entreprises de l'économie «réelle» qui se trouvent confrontées à des problèmes structurels et qui doivent procéder à une restructuration afin de recouvrer leur viabilité à long terme.

La Commission a brossé un tableau complet de son action dans le domaine des aides d'État accordées dans le contexte de la crise économique et financière et dans une édition spéciale du tableau de bord publié au printemps dernier<sup>24</sup>. Cette dernière fournit un résumé circonstancié de la communication concernant le secteur bancaire, de la communication sur la recapitalisation, du cadre temporaire pour l'économie réelle et de la communication sur les actifs dépréciés<sup>25</sup>, ainsi que de l'application de ces communications à ce jour. Le 23 juillet 2009, la Commission a adopté des *lignes directrices sur le retour à la viabilité et l'appréciation, conformément aux règles relatives aux aides d'État, des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle*<sup>26</sup>, qui définissent les critères qui seront appliqués par la Commission aux aides à la restructuration en faveur des banques dans le contexte actuel.

---

garde-fous contre les distorsions de concurrence indues», JO C 10 du 15.1.2009, p. 2 («la communication sur la recapitalisation»); la communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, JO C 72 du 26.3.2009, p. 1 («la communication sur les actifs dépréciés»); la communication de la Commission intitulée «Retour à la viabilité et appréciation, conformément aux règles relatives aux aides d'État, des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle», JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

<sup>23</sup> Voir le point II des conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 18 et 19 juin 2009.

<sup>24</sup> Tableau de bord du printemps 2009 ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)).

<sup>25</sup> Ces communications sont présentées de façon succincte au chapitre 3 du document intitulé «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres» en annexe.

<sup>26</sup> Communication de la Commission du 19 août 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation, conformément aux règles relatives aux aides d'État, des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

### 3.2. L'intervention de la Commission dans les affaires liées à la crise

La Commission joue, et continuera de jouer, un rôle clé dans la coordination de l'action des États membres en vue du maintien de conditions équitables pour tous, de la préservation de l'intégrité du marché commun et de la lutte contre un protectionnisme préjudiciable. Elle continuera de suivre attentivement la situation sur le marché et d'examiner les mesures d'aide arrêtées par les États membres afin de s'assurer que celles-ci sont conçues de façon à limiter autant que possible les distorsions de concurrence et à assurer le bon fonctionnement du marché unique. Par ailleurs, la Commission a particulièrement insisté sur le fait que les mesures d'aide devaient être élaborées dans une perspective de moyen à long terme, en vue notamment de rétablir rapidement un environnement concurrentiel. Enfin, la Commission encouragera les processus de restructuration dans le contexte du contrôle des aides d'État.

Ainsi, par exemple, l'annonce des autorités irlandaises selon laquelle six banques irlandaises seulement bénéficieraient d'un régime de garanties publiques risquait sérieusement de provoquer d'importantes sorties de capitaux chez les concurrents non admissibles à ce régime. À la demande insistante de la Commission, les autorités irlandaises ont confirmé quelques jours plus tard que ce régime de garanties serait offert à l'ensemble des banques possédant en Irlande des filiales ou des succursales largement ancrées dans l'économie nationale<sup>27</sup>.

De même, lorsque la France a annoncé qu'elle prévoyait d'accorder une aide au secteur automobile, qui soulevait, à l'origine, des problèmes liés aux règles applicables aux aides d'État et au marché unique, la Commission a déclaré sans ambiguïté que toutes les aides assorties de conditions non commerciales supplémentaires se rapportant à la zone à laquelle les investissements sont destinés (et/ou à la distribution géographique des mesures de restructuration dans une autre affaire) ne pourraient être jugées compatibles. Au terme d'une discussion approfondie entre la Commission et les autorités françaises, ces dernières se sont engagées à empêcher toute condition contraire aux règles applicables au marché unique<sup>28</sup>. Cette ligne de conduite a été conservée dans tous les autres cas, en particulier pour ce qui est des projets de l'Allemagne concernant Opel<sup>29</sup>.

Dans l'affaire Bradford&Bingley<sup>30</sup>, la Commission s'est assurée que les bénéficiaires de l'aide seraient bien les petits épargnants de la banque. L'intervention de l'État a permis la poursuite des activités de détail de cette dernière grâce à la vente de la division «détail», tout en permettant la cessation des activités de la division qui connaissait des difficultés.

L'efficacité des plans d'aide aux banques, de même que la situation générale en ce qui concerne la stabilité et le fonctionnement des marchés financiers, a récemment fait l'objet d'une évaluation par le Conseil<sup>31</sup>, qui est parvenu à la conclusion que les mesures publiques prises depuis le troisième trimestre 2008 avaient contribué à stabiliser la situation extrêmement tendue sur les marchés financiers. Le contexte dans lequel les banques mènent leurs activités risque toutefois de rester difficile, en raison notamment des pertes de crédit liées à leur portefeuille de prêts.

---

<sup>27</sup> NN 48/2008 - Régime de garanties en faveur des banques irlandaises.

<sup>28</sup> Voir le communiqué de presse [Memo/09/90](#).

<sup>29</sup> Voir les communiqués de presse [Memo/09/460](#) et [Memo/09/411](#).

<sup>30</sup> NN 41/2008 - Aide au sauvetage de Bradford & Bingley.

<sup>31</sup> Annexe au rapport du Conseil (Ecofin) au Conseil européen des 18 et 19 juin sur l'efficacité des mécanismes de soutien financier («[Report of the Task Force on reviewing the effectiveness of financial support measures](#)»).

### 3.3. Mesures autorisées et taux d'utilisation

Entre octobre 2008 et la fin du mois d'octobre 2009, la Commission a autorisé 73 mesures de crise. Ces mesures se composent de 32 régimes (régimes de garanties, plans de recapitalisation, interventions concernant la liquidité et sauvetage d'actifs) et de 41 cas individuels.

Le volume total maximum des mesures de crise autorisées par la Commission entre octobre 2008 et octobre 2009 a été de 3 632 milliards d'EUR environ, soit 29 % du PIB de l'UE-27<sup>32</sup>. En ce qui concerne les systèmes de garanties, le volume maximum a été de 2 738 milliards d'EUR, soit 22 % du PIB de l'UE-27. Les mesures de recapitalisation se sont élevées à 231 milliards d'EUR<sup>33</sup>, soit 2 % du PIB de l'UE-27. Les mesures générales ayant trait à la liquidité et les interventions portant sur les actifs en difficulté se sont élevées à 76 milliards d'EUR, soit 0,6 % du PIB de l'UE. Par ailleurs, la Commission a arrêté des décisions concernant plusieurs interventions *ad hoc* en faveur d'établissements financiers individuels pour un montant total de 587 milliards d'EUR.

La plupart des régimes généraux ont été autorisés par la Commission à l'automne 2008 à la suite de la publication des communications relatives au secteur bancaire et à la recapitalisation<sup>34</sup>. Les mesures autorisées en 2008, les régimes d'aides et les aides *ad hoc* représentent conjointement 3 361 milliards d'EUR. En 2009, les États membres ont jugé peu utile d'instaurer des mesures de soutien supplémentaires. Entre janvier et mars 2009, d'autres mesures de sauvetage et de stabilisation, d'un montant de 96 milliards d'EUR, ont été autorisées par la Commission. Depuis avril 2009, les États membres n'ont adopté qu'un nombre limité de mesures supplémentaires pour un montant maximum global de 175 milliards d'EUR<sup>35</sup>.

Le taux d'utilisation par les banques est défini comme étant l'utilisation effective des mesures ayant trait aux montants qui ont été notifiés et autorisés. Il sert de premier indicateur en ce qui concerne le fonctionnement des régimes<sup>36</sup>. Le volume d'aides total maximum susmentionné n'a pas été mis à exécution de façon effective. Le taux d'utilisation des mesures liées à la crise, tel qu'indiqué par la Commission<sup>37</sup>, est de 33 % environ pour ce qui est des garanties et de 55 % environ en ce qui concerne la recapitalisation.

---

<sup>32</sup> Ce chiffre représente le montant maximum global des systèmes de garantie, des mesures de sauvetage et de restructuration et d'autres mesures mises en place par les États membres.

<sup>33</sup> Elles incluent les plans de recapitalisation et les régimes combinant des mesures de recapitalisation et d'autres mesures. Les divergences constatées par rapport aux montants publiés dans le tableau de bord du printemps 2009 sont imputables à la classification différente des régimes. La présente édition considère comme relevant d'une catégorie distincte les interventions ayant trait à la liquidité.

<sup>34</sup> Le tableau de bord du printemps 2009 met l'accent sur les aides publiques accordées dans le contexte de la crise économique et financière actuelle et présente une vue d'ensemble des mesures examinées par la Commission jusqu'au 31 mars 2009.

<sup>35</sup> Soit, entre autres, six régimes fondés sur la communication concernant le secteur bancaire, un régime relevant de la communication relative aux actifs dépréciés et un autre régime spécifique.

<sup>36</sup> Le fait que le taux d'utilisation soit élevé dans un État membre donné n'indique pas nécessairement si la mesure est adéquate ou non. Les taux d'utilisation des garanties peu élevés de certains États membres tiennent en partie au fait que les montants annoncés au titre des régimes sont plus élevés que les montants réellement nécessaires. En outre, dans certains États membres, les banques ont pu bénéficier d'un accès aisé aux capitaux, souvent à des conditions plus favorables.

<sup>37</sup> Pour de plus amples informations, voir le document de la DG Concurrence du 7 août 2009 examinant les programmes de garantie et de recapitalisation appliqués au secteur financier au cours de la crise actuelle du 7 août 2009 («DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis»), ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/review\\_of\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)).

### 3.4. Aides d'État accordées en 2008

**Les aides d'État liées à des mesures de crise<sup>38</sup> accordées par les États membres se sont élevées à 212,2 milliards d'EUR environ au total en 2008, soit 1,7 % du PIB de l'UE-27.**

Les mesures autorisées par la Commission et mises en œuvre par les États membres en 2008 afin de stabiliser les marchés financiers ont représenté un volume maximum de 3 361 milliards d'EUR. Selon les rapports annuels présentés par les États membres, ces derniers ont mis en œuvre des mesures d'une valeur nominale de 958 milliards d'EUR, ce qui correspond à un taux d'utilisation de 29 %. Selon les premières estimations, l'élément d'aide des mesures mises en place en 2008 – considéré comme indicatif des avantages conférés par l'État aux établissements financiers bénéficiaires – s'est élevé à 212,2 milliards d'EUR, soit 1,7 % du PIB de l'UE-27. En 2008, la Commission a autorisé des mesures de crise notifiées par 17 États membres. Seuls 13 États membres ont indiqué que ces mesures avaient déjà été mises en œuvre la même année.

En 2008, 37 des mesures liées la crise étaient des mesures ad hoc<sup>39</sup>, 63 % des aides étant accordées au titre de régimes.

Pour un panorama des mesures d'aide ayant été autorisées, voir le chapitre 3 des «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres» en annexe.

## 4. SIMPLIFICATION DES RÈGLES SUR LES AIDES D'ÉTAT

### 4.1. Une nouvelle architecture pour le contrôle des aides d'État

Le plan d'action dans le domaine des aides d'État a révélé en juin 2005 l'intention de la Commission d'étendre le recours à la politique en matière d'aides d'État en tant qu'instrument efficace favorisant la croissance et l'emploi. Ce plan a lancé un réexamen de la quasi-totalité des règles et procédures applicables aux aides d'État<sup>40</sup>. Le programme de réforme repose sur les quatre principes directeurs suivants:

- des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées;
- une approche économique plus fine;
- des procédures plus efficaces et une amélioration de l'application, de la prévisibilité et de la transparence;
- une responsabilité partagée entre les États membres et la Commission.

La Commission jouit d'une compétence exclusive pour apprécier la compatibilité des mesures d'aide avec le traité CE. En conséquence, les États membres sont tenus de lui notifier toutes les mesures avant leur mise en œuvre<sup>41</sup>, sauf si celles-ci sont couvertes par le règlement «de

---

<sup>38</sup> Ces aides se composent de plusieurs aides individuelles accordées durant la première phase de la crise en vertu des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration, ainsi que de mesures autorisées en application des communications relatives au secteur bancaire et à la recapitalisation et mises en œuvre en 2008. Les mesures liées à la crise de l'économie réelle et autorisées en application du cadre temporaire ne sont pas visées par la présente section, puisqu'elles ont été adoptées et mises en œuvre en 2009.

<sup>39</sup> Volumes d'aides déclarés ou estimatifs.

<sup>40</sup> Voir le tableau 2 figurant en annexe du document intitulé «Faits et données chiffrées concernant les aides d'État dans les États membres».

<sup>41</sup> Article 88 du traité CE; dispositions détaillées dans le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

minimis»<sup>42</sup> ou par un règlement d'exemption par catégorie, notamment le règlement général d'exemption par catégorie (ci-après «RGEC»)<sup>43</sup>. La raison d'être de ce changement réside dans le fait qu'il est peu probable que de telles mesures aient une incidence négative significative sur la concurrence au niveau communautaire tout en contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun; elles peuvent donc être accordées sans notification préalable à la Commission, pour autant qu'elles remplissent les critères des instruments juridiques qui leur sont applicables. Pour les mesures d'aide restant soumises à un examen de la Commission avant leur mise en œuvre, les États membres peuvent notifier des régimes d'aide. Après autorisation d'un régime, un État membre peut généralement accorder des aides individuelles sans devoir les notifier à la Commission. Seules les aides importantes excédant un certain plafond et les aides individuelles (également appelées «ad hoc») accordées en dehors de tout régime doivent être notifiées individuellement.

### **L'«architecture à 3 niveaux»: exemption par catégorie, appréciation standard et appréciation approfondie**

Afin d'accélérer et d'améliorer les procédures et la prise de décision, la Commission a apporté des modifications substantielles à l'architecture du contrôle auquel elle soumet les aides d'État. Pour ce faire, elle a appliqué aux différentes mesures d'aide un niveau de contrôle qui reflète leur effet potentiel sur la concurrence et les échanges. La nouvelle architecture comprend 3 niveaux: l'exemption par catégorie (et de minimis), l'appréciation standard et l'appréciation approfondie. Si le nombre de mesures couvertes par une exemption par catégorie augmente, la majorité des cas ou des régimes individuels devant toujours être notifiées donne lieu à une appréciation standard garantissant un examen aisé. Entre 2007 et la mi-2009, une appréciation détaillée n'a été effectuée que dans 25 des 117 cas concernant la RDI et 10 des 49 cas ayant trait au capital-investissement. Les aides consacrées aux autres objectifs horizontaux n'ont pas fait l'objet d'une appréciation approfondie.

### **La nouvelle procédure simplifiée**

Pour simplifier encore le processus de notification en ce qui concerne les cas a priori compatibles, la Commission a instauré en septembre 2009 une procédure simplifiée<sup>44</sup>. Avec cette nouvelle procédure, la Commission entend garantir l'approbation des aides manifestement compatibles dans un délai accéléré d'un mois lorsque les États membres transmettent une notification complète.

### **4.2. Appréciation des cas individuels centrée sur un petit nombre d'aides élevées et susceptibles de fausser la concurrence**

Les États membres accordent de plus en plus d'aides bénéficiant d'une exemption par catégorie et continuent d'appliquer des régimes permettant d'accorder des aides à des entreprises individuelles sans devoir les notifier à la Commission. En 2008, 648 (soit 66 %) des nouvelles mesures introduites relevaient d'une exemption par catégorie, pour 248 régimes (soit 25 %) soumis à une décision de la Commission et 92 (soit 9 %) mesures d'aides individuelles. En termes de volumes d'aides déclarés (abstraction faite des mesures liées à la crise), les aides individuelles ne représentaient que 5 % du total des aides à l'industrie et aux

---

<sup>42</sup> Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Communication de la Commission relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État JO C 136 du 16.6.2009, p. 3.

services (2,5 milliards d'EUR), contre 76 % (40 milliards d'EUR) pour les aides consenties au titre de régimes et 19 % (10 milliards d'EUR) pour les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie. Cela signifie que 95 % des aides en faveur de l'industrie et des services, bien que soumises à la discipline en matière d'aides d'État, ont été accordés par les États membres sans que la Commission ne procède à une appréciation individuelle concernant le bénéficiaire.

#### **4.3. Près de 19 % des aides en faveur de l'industrie et des services sont couvertes par une exemption par catégorie**

En termes de dépenses, les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie ont considérablement augmenté en 2008, passant à 10 milliards d'EUR, soit 19 % du total des aides à l'industrie et aux services, contre 6,3 milliards d'EUR (13 %) en 2007 et 3 milliards d'EUR (6 %) en 2006. La principale augmentation peut être attribuée aux aides régionales consenties en application de l'exemption par catégorie introduite en 2007. De même, les autres exemptions par catégorie existantes en faveur des PME, de la formation et de l'emploi, sont de plus en plus souvent utilisées. Les possibilités offertes par les objectifs introduits récemment en application du RGEC devront être examinés ultérieurement, le nouveau règlement n'étant entré en vigueur que fin août 2008.

## **5. APPLICATION DES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT**

### **Aides illégales**

En vertu de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, les États membres doivent non seulement notifier les aides à la Commission, mais attendre le résultat de l'examen effectué par celle-ci avant de mettre à exécution les mesures notifiées. En cas de non-respect de l'une ou l'autre de ces obligations, la mesure d'aide d'État est réputée illégale.

Au cours de la période 2000-2008, la Commission a adopté 811 décisions relatives à des aides illégales. Dans 23 % environ des cas d'aides illégales (187 cas), la Commission est intervenue en arrêtant une décision négative à l'égard d'une mesure incompatible. L'État membre est alors tenu, en principe, de récupérer l'aide versée illégalement. Dans 2 % des cas (soit 15 cas), la Commission a adopté une décision conditionnelle. Ce taux d'intervention de 25 % environ concernant les aides illégales est près de 10 fois supérieur au nombre de décisions négatives et conditionnelles portant sur des cas dûment notifiés. Plus de la moitié des interventions se rapporte à l'industrie et aux services; un quart des décisions environ a trait à l'agriculture, le reste étant réparti entre le secteur des transports, le secteur houiller et le secteur de la pêche.

### **Récupération des aides**

De nouvelles avancées ont été réalisées durant le premier semestre 2009 en ce qui concerne l'exécution des décisions de récupération pendantes. Le nombre total de cas de récupération pendants a encore diminué, passant à 43 (contre 50 à la mi-2007 et 94 fin 2004). Le montant des aides illégales et incompatibles récupérées depuis 2000 a encore augmenté, passant de 2,3 milliards d'EUR en décembre 2004 à 9,4 milliards d'EUR à la date du 30 juin 2009. Cela signifie que le pourcentage d'aides illégales et incompatibles devant encore être récupérées a chuté de 75 % à la fin 2004 à 9 % environ au 30 juin 2009.

En outre, la Commission a adopté quelques décisions de récupération dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du transport.

### **Application de la législation sur les aides d'État: coopération avec les juridictions nationales**

La Commission a adopté récemment une nouvelle communication relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales<sup>45</sup>. Cette communication comporte deux objectifs principaux, à savoir:

- fournir aux juridictions nationales et aux requérants potentiels des orientations claires sur les différents problèmes susceptibles de survenir dans le contexte d'actions en justice portant sur des aides d'État au niveau national;
- permettre à la Commission de renforcer sa collaboration avec les juridictions nationales dans des cas individuels.

À la suite de l'adoption de cette nouvelle communication, la Commission entend intensifier ses efforts de sensibilisation en ce qui concerne les recours formés par les particuliers dans le domaine des aides d'État.

### **Suivi ex post**

Depuis l'entrée en vigueur du RGEC, un nombre croissant de mesures d'aides n'est plus soumis à l'obligation de notification. L'article 10 de ce règlement constitue le fondement des contrôles ex post réalisés sur la base d'échantillons. L'analyse des résultats des trois premiers exercices montre que, globalement, la partie de l'architecture actuelle du contrôle des aides d'État qui permet l'approbation de régimes d'aides et autorise les États membres à mettre en œuvre des mesures dans le cadre de règlements d'exemption par catégorie ou du RGEC fonctionne de façon satisfaisante.

---

<sup>45</sup> Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, JO C 85 du 9.4.2009, p. 1.

**ANNEXE**

**Document de travail des services de la Commission - «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres»**