COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.12.2010
COM(2010) 701 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 2010 –

{SEC(2010) 1462 final}

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3

Les aides d'État dans le contexte de la crise économique 3

1. Les aides d'État en 2009 4

2. Tendances et caractéristiques des dépenses consacrées aux aides d'État dans les États membres 5

2.1. Évolution du niveau 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. Volume total des aides d'État autorisées en faveur du secteur financier 10

3.3. Recours effectif aux aides d'État et taux d'utilisation 10

3.4. Aides accordées en application du cadre temporaire 12

4. Simplification des règles sur les aides d'État 13

4.1. Une nouvelle architecture pour le contrôle des aides d'État 13

4.2. Appréciation des cas individuels centrée sur un petit nombre d'aides élevées et susceptibles de fausser la concurrence 15

4.3. Près de 19 % des aides en faveur de l'industrie et des services sont couvertes par une exemption par catégorie 15

5. Application des règles relatives aux aides d'État 15

INTRODUCTION

La présente mise à jour du tableau de bord des aides d'État de l'automne 2010 (ci-après «tableau de bord») décrit la situation en matière d'aides d'État dans les 27 États membres en 2009. Elle fournit un panorama des niveaux d'aide et des objectifs poursuivis par les aides accordées par les États membres et comprend un chapitre consacré aux aides d'État consenties aux établissements financiers et à l'économie réelle dans le cadre de la réponse apportée à 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.

Le tableau de bord se compose de deux parties. La première consiste en un rapport succinct, adopté par le collège des Commissaires, qui présente les principaux faits, conclusions, tendances et caractéristiques pour ce qui est des aides accordées par les États membres, ainsi que les principales avancées réalisées en matière de contrôle des aides publiques. La deuxième est un document de travail des services de la Commission, intitulé «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres», qui fournit des informations contextuelles. Ce document est joint au présent rapport.

L'Autorité de surveillance AELE publie un tableau de bord annuel[1] 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

Avant l'éclatement de la crise financière, l'UE connaissait une croissance économique annuelle soutenue. 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[2]. Au cours de cette même période, le chômage a reculé à l'échelle de l'UE pour atteindre 7 % en 2008, son niveau le plus bas depuis longtemps.

La crise financière a brusquement mis fin à la croissance soutenue du PIB, aux niveaux d'aides d'État peu élevés et au recul des déficits budgétaires constatés depuis 2000. Le niveau global des aides d'État a encore augmenté en 2009 par rapport à 2008, passant à 3,6 % du PIB, de nouveau en raison, notamment, des aides consenties au secteur financier dans le contexte de la crise. Les aides accordées à l'économie réelle au titre du cadre temporaire[3], que les États

---

1 http://www.eftasurv.int/information/sascoreboard/.

2 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).

3 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 ultérieurement par le JO C 261 du 31.10.2009, p. 2, et le JO C 303 du 15.12.2009, p. 6.

membres ont commencé à appliquer en 2009, n'ont contribué que de façon limitée à l'augmentation globale du volume des aides.

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 garantir la poursuite du crédit à l'économie. Guidés par le cadre temporaire, les États membres ont également commencé à assouplir les contraintes financières imposées aux entreprises. La politique de la Commission européenne en matière d'aides d'État a été l'un des éléments clés grâce auxquels ce processus de sauvetage, généralement 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 intérieur intact.

1. LES AIDES D'ÉTAT EN 2009

En 2009, les aides d'État accordées par les États membres ont atteint 427,2 milliards d'EUR au total[4] ou, en termes relatifs, 3,6 % du PIB de l'UE-27[5], dont 353,9 milliards d'EUR, soit 3 % du PIB de l'UE-27, liés à des mesures de crise notifiées par les États membres. En 2009, 22 États membres ont accordé des aides de crise au secteur financier (2,98 % du PIB de l'UE-27). À la date du 1er octobre 2010[6], la Commission avait autorisé des mesures liées à la crise financière dans l'ensemble des États membres de l'UE-15[7], de même qu'à Chypre, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie et en Slovénie, et tous les États membres, à l'exception de Chypre, avaient accordé des aides en application du cadre temporaire.

Si l'on exclut les mesures de crise, les aides d'État se sont élevées au total à 73,2 milliards d'EUR environ en 2009, soit 0,62 % du PIB de l'UE-27. Les aides à l'industrie et aux services représentent 79,3 % de ce total, soit 58,1 milliards d'EUR ou 0,49 % du PIB de l'UE-27[8]. Les aides à l'agriculture ont atteint 11,6 milliards d'EUR, soit 15,9 % du total des aides, contre 0,2 milliard d'EUR, soit 0,3 % du total des aides, pour la pêche et 3,3 milliards d'EUR, soit 4,5 % du total des aides, pour le transport[9].

Les aides au secteur ferroviaire[10] notifiées par les États membres ont atteint 33,1 milliards d'EUR, soit 0,3 % du PIB de l'UE-27[11].

---

4 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 (ou à l'équivalent-subvention brut dans le cas des garanties et des prêts) contenu dans les aides publiques (voir les remarques d'ordre méthodologique formulées dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport).

5 L'UE-27 se compose de l'ensemble des États membres de l'UE.

6 Afin de brosser un tableau exhaustif des aides liées à la crise, la période de référence utilisée dans cette partie du rapport correspondra à l'ensemble de la période comprise entre la date d'adoption des mesures de crise par la Commission et une date limite établie au 1er octobre 2010.

7 L'UE-15 se compose des États membres qui ont adhéré à l'UE avant 2004.

8 Les aides au secteur houiller ont atteint 2,7 milliards d'EUR, soit 3,7 % du volume d'aide total.

9 À l'exclusion du transport ferroviaire.

10 En raison de l'absence de données comparables, ces aides ne sont pas incluses dans les montants totaux.

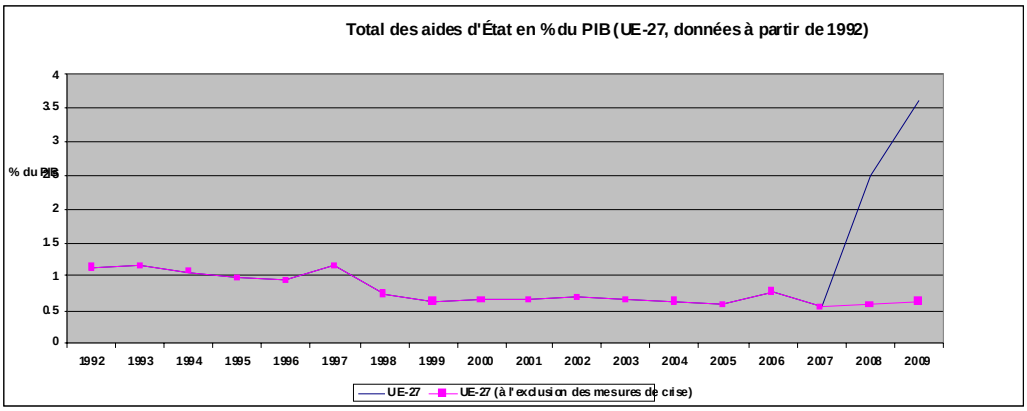
11 Voir le point 2.3.5. du document de travail des services de la Commission intitulé «Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres».

En valeurs absolues, les cinq pays les plus généreux ont distribué 39,8 milliards d'EUR, soit 68,2 % du total des aides[12]. L'Allemagne a versé 15,3 milliards d'EUR, soit 26,3 % du total des aides, suivie de la France (11,7 milliards d'EUR, soit 20,1 %), de l'Espagne (4,9 milliards d'EUR, soit 8,4 %), de l'Italie (4,6 milliards d'EUR, soit 7,9 %) et du Royaume-Uni (3,3 milliards d'EUR, soit 5,5 %). La situation s'avère complètement différente si l'on calcule les aides en pourcentage du PIB: Malte a accordé des aides équivalant à 1,7 % de son PIB, suivie de la Hongrie (1,0 %), du Portugal et du Danemark (0,9 % chacun) et de la Suède (0,8 %).

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

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, puis à 0,5-0,6 % environ du PIB au cours de la période 2003-2007. La réponse apportée à la crise économique et financière a conduit à une augmentation sensible du niveau global des aides consenties dans l'UE-27, qui a atteint, ainsi que cela a été indiqué plus haut, 3,6 % du PIB en 2009.

Graphique 1[13]: Total des aides d'État en % du PIB (UE-27; données à partir de 1992)



Le recul des dépenses consacrées aux aides d'État entre 2000 et 2007 peut être attribué à trois facteurs principaux. Premièrement, en raison 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[14] 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 le domaine des aides publiques.

12 Abstraction faite des mesures liées à la crise.

13 Source: DG Concurrence; chiffres du PIB: Eurostat.

14 L'UE-12 se compose des États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou plus tard.

Ces efforts peuvent être considérés comme découlant de la constatation générale qu'un volume d'aides d'État trop 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 été étendue 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 a mis en grande partie l'accent sur un meilleur ciblage des aides[15], 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 ont représenté globalement 0,62 % du PIB (73,2 milliards d'EUR) en 2009. Même si une nouvelle augmentation a été enregistrée cette année par rapport à l'année précédente, ce chiffre reste dans la moyenne des dix dernières années. Il semble indiquer, premièrement, que les États membres ont continué d'appliquer la discipline en matière d'aides d'État[16]. Deuxièmement, la discipline stricte observée dans le domaine des aides d'État au cours des années qui ont précédé la crise peut être considérée comme ayant joué un rôle majeur dans la réponse rapide, substantielle et ciblée qui a pu être apportée à celle-ci 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 tout en étant proportionné à cet objectif.

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 porteront que sur les aides en faveur de l'industrie et des services.

2.1. Évolution du niveau des aides d'État en faveur de l'industrie et des services

L'analyse plus fine de l'évolution 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 été généralement assez stable, en pourcentage du PIB, durant les deux périodes 2004-2006 et 2007-2009 consécutives de trois ans. En moyenne, les dépenses d'aides se sont élevées à 55,1 milliards d'EUR (0,45 % du PIB) en 2007-2009, contre 53 milliards d'EUR (0,45 % du PIB) en 2004-2006. Cela montre que, en dehors de la réponse spécifique apportée à la crise économique et financière, de nombreux États membres ont poursuivi leurs efforts en vue de maintenir les niveaux d'aide globaux sous contrôle.

Onze États membres ont été à même de maintenir, voire de diminuer, leurs niveaux d'aide au cours de la période 2007-2009 par rapport à la période 2004-2006. De nombreux États parmi ceux de l'UE-12 sont parvenus à les réduire de façon significative, à hauteur de 0,5 % ou plus du PIB. Il s'ensuit que les dépenses moyennes de l'UE-12 ont diminué de 0,12 %, passant de 0,69 % du PIB en 2004-2006 à 0,57 % en 2007-2009. Quelques États de l'UE-15 ont également été à même de ramener leurs niveaux d'aides à 0,44 % environ du PIB au cours de la période 2007-2009, niveaux qui étaient également de 0,44 % du PIB au cours de la période 2004-2006.

---

15 Afin de promouvoir les aides horizontales de préférence aux aides sectorielles.

16 Si l'on exclut les aides liées à la crise.

En dépit de cette tendance à la baisse positive dans ces États membres, d'autres ont augmenté leurs dépenses d'aides en 2007-2009 par rapport à 2004-2006[17]. Ces augmentations sont, en grande partie, imputables aux aides poursuivant des objectifs horizontaux, à savoir, principalement, le développement régional et la R&D. Cela étant, l'augmentation des volumes d'aides constatée en 2008 et 2009 ne permet pas encore de tirer des conclusions quant à la question de savoir si la tendance à la baisse, sur le long terme, des dépenses de l'UE-27 en matière d'aides d'État a été renversée; les données ne couvrent qu'une période de deux ans et restent dans la moyenne de la période 2000-2007.

L'évolution à court terme entre 2008 et 2009 montre un mouvement à la hausse limité. Les dépenses consacrées aux aides d'État en faveur de l'industrie et des services ont augmenté à hauteur de 0,03 % environ du PIB. La France, par exemple, a accordé plus d'aides en faveur du développement régional et de la R&D, tandis que l'Allemagne a octroyé davantage d'aides à finalité régionale et d'aides aux PME. Cette tendance à la hausse sur le court terme montre que le système actuel de contrôle des aides d'État permet encore aux États membres de réagir rapidement à des besoins économiques qui évoluent sans devoir procéder à d'autres notifications individuelles auprès de 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 qui ont été notifiés et autorisés et qui permettent 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

Il convient de rappeler que les aides d'État en faveur d'objectifs horizontaux, c'est-à-dire les aides qui ne sont pas accordées à des secteurs précis, sont généralement considérées comme étant mieux adaptées pour remédier aux défaillances du marché et, partant, comme faussant 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, y compris les économies d'énergie et les énergies renouvelables, 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 ayant pour objet de soutenir la cohésion territoriale constituent les principaux objectifs horizontaux poursuivis par les aides d'État.

L'analyse, présentée ci-après, de la tendance sous-jacente concernant les efforts déployés par les États membres pour réorienter les aides non liées à la crise vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun ne tient pas compte des aides liées à la crise[18].

On constate ainsi que les aides affectées aux objectifs horizontaux se sont élevées en 2009 à 48,7 milliards d'EUR, soit 84 % environ du total des aides en faveur de l'industrie et des services, alors que les niveaux étaient nettement plus bas en 2004 (74 %) et aux alentours de 1995 (50 %). Les trois principaux types d'aides accordées par les États membres en 2009 ont été les aides régionales (24 %), les aides relevant des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (23 %)[19] et les aides à la RDI (18 %). La tendance

---

17 Belgique, République tchèque, Danemark, Irlande, Grèce, France, Lituanie, Hongrie, Portugal et Slovaquie.

18 Si les mesures de crise étaient prises en considération, la part des aides horizontales chuterait à 13 %.

19 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.

sous-jacente confirme la progression des aides consacrées aux objectifs horizontaux. Cependant, 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, on note un recul. En 2009, 15 États membres consacraient 90 % ou plus de leurs aides à des objectifs horizontaux, contre 17 en 2008[20] et 2007[21]. Aucune raison ou caractéristique majeure n'a été identifiée pour expliquer cette évolution.

Dans l'ensemble de l'UE, les aides au développement sectoriel, y compris les aides au sauvetage et à la restructuration[22], ont été plus importantes en 2009 qu'en 2008, s'élevant à 9,4 milliards d'EUR, soit 16 % du total des aides en faveur de l'industrie et des services[23]. Les aides au sauvetage et à la restructuration consenties en dehors du contexte de la crise économique et financière conformément aux lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration[24] se sont élevées à 398 millions d'EUR seulement en 2009, contre 872 millions d'EUR en moyenne par an au cours de la période 2006-2008.

Globalement, la tendance à long terme montre que les États membres continuent de consacrer un volume d'aides élevé à la réalisation d'objectifs horizontaux. En particulier, bien que certains États membres de l'UE-15 aient accordé plus d'aides sectorielles en 2009 qu'en 2008, tous les États membres de l'UE-12 réorientent progressivement leurs aides vers des objectifs horizontaux.

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

Les aides publiques figurent parmi les principaux instruments grâce auxquels les États membres ont pu lutter contre la pire crise financière que l'on ait connue récemment. Comme les lignes directrices existantes concernant les aides au sauvetage et à la restructuration n'étaient pas à même d'apporter une réponse rapide à la détérioration de la situation, la Commission a présenté, peu après l'éclatement de la crise, plusieurs communications fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE[25]. Ces communications, qui visent à

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 visée par la taxe proprement dite, non par l'exonération. Pour de plus amples informations, voir le tableau de bord du printemps 2008, COM(2008) 304 du 21.5.2008.

20 Voir le tableau de bord de l'automne 2009, COM(2009) 661 du 7.12.2009, p. 5.

21 Voir le tableau de bord de l'automne 2008, COM(2008) 751 du 17.11.2008, p. 30.

22 Les aides au sauvetage et à la restructuration ont diminué et ne contribuent donc pas à la hausse globale des aides sectorielles.

23 Ces pourcentages ne tiennent pas compte des mesures poursuivant un objectif horizontal et néanmoins destinées à l'industrie manufacturière et au secteur des services.

24 Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, JO C 244 du 1.10.2004, p. 2, étendues par le JO C 156 du 9.7.2009, p. 3.

25 Depuis octobre 2008, la Commission a adopté quatre communications, à savoir: 1) une communication intitulée «L'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; 2) une communication intitulée «Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence», JO C 10 du 15.1.2009, p. 2; 3) une communication concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, JO C 72 du 26.3.2009, p. 1; et 4) une communication sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le

maintenir des conditions équitables pour tous et à garantir la stabilité financière et la sécurité juridique, définissent la position de la Commission quant aux modalités d'application des règles en matière d'aides d'État à l'action des pouvoir publics dans le domaine des aides d'État[26]. Ces communications relatives au secteur financier ont été complétées par des précisions sur l'appréciation des mesures de crise en faveur de l'économie réelle (appelées «cadre temporaire», voir ci-après).

La réponse exceptionnelle des États membres, coordonnée par la Commission, a contribué à juguler la crise financière en 2009. Grâce, en partie, aux aides publiques, la situation du secteur financier s'est stabilisée, les plus grandes banques voyant leurs fonds propres de catégorie 1 excéder 10 %. En outre, en 2009, le secteur financier a réalisé de très bons résultats en termes de revenus et de bénéfices et de remontée progressive de la valorisation des actifs financiers. Même si ces améliorations n'ont pas été ressenties de la même façon dans toute l'Europe[27], elles envoient un signal rassurant aux marchés, aux États membres et à la Commission.

Le 2 décembre 2009[28], le Conseil Ecofin a souligné la nécessité de se désengager des diverses formes de soutien temporaire au secteur financier. Il a notamment conclu que la liquidation des mesures d'aide devrait commencer par les régimes de garanties. À cet égard, la Commission a présenté une analyse qui justifie l'introduction de conditions préalables spécifiques pour les mesures de garantie après le 30 juin 2010[29]. L'élément central de ces modifications consiste en une condition subordonnant les frais de garantie à la solvabilité des banques. Il s'agit là de la première étape vers la suppression des régimes de garanties dans un cadre cohérent, ainsi que dans le cadre d'une approche coordonnée de la part de tous les États membres permettant de préserver les progrès accomplis sur la voie du renforcement de la stabilité financière. Le Conseil Ecofin du 18 mai 2010 a salué l'analyse de la Commission[30] et les travaux ont commencé en vue d'encourager les établissements financiers solides à ne plus recourir à des garanties publiques, tout en exhortant les autres établissements à évaluer leur rentabilité à long terme. À la lumière de ce débat, la Commission a, par la suite, approuvé ou reconduit les régimes de 14 États membres, tandis que Chypre, la Finlande et la Slovaquie ont décidé de supprimer progressivement leurs régimes de garanties.

---

secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, JO C 195 du 19.8.2009, p. 9. Cette dernière s'applique jusque fin 2010.

26 Pour une analyse plus détaillée des principales notions abordées dans ces communications, ainsi que pour une analyse plus approfondie du contexte dans lequel s'inscrit la crise, voir les éditions antérieures du tableau de bord, à savoir le tableau de bord de l'automne 2008, l'édition spéciale du printemps 2009, le tableau de bord de l'automne 2009 et l'édition spéciale du printemps 2010. Voir également le Rapport sur la politique de concurrence 2009, COM(2010) 282 final du 3.6.2010, p. 4.

27 Certaines banques peuvent toujours causer des inquiétudes pour ce qui est de leurs liquidités au vu des restructurations en cours et des incertitudes sur les marchés.

28 Voir la 2981e réunion du Conseil «Affaires économiques et financières» du 2 décembre 2009, 16838/09 (Presse 352): http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/111706.pdf.

29 Document de travail des services de la Commission intitulé «The application of state aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010» (application des règles relatives aux aides d'État aux régimes de garanties publiques couvrant la dette bancaire émise après le 30 juin 2010), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf.

30 Voir la 3015e réunion du Conseil «Affaire économiques et financières», tenue à Bruxelles le 8 mai 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/114495.pdf.

3.2. Volume total des aides d'État autorisées en faveur du secteur financier

Globalement, entre le 1er octobre 2008 et le 1er octobre 2010, la Commission a adopté près de 200 décisions relatives à des aides d'État en faveur du secteur financier en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE[31]. Ces décisions ont trait à des aides visant à remédier à une perturbation grave de l'économie des États membres; il s'agit de décisions autorisant, modifiant ou prorogeant 41 régimes, mais également de décisions individuelles portant sur la situation de plus de 40 établissements financiers. La crise financière a nécessité une action de grande envergure, la Commission approuvant des aides d'État liées à la crise financière dans 22 États membres; très peu d'États membres (à savoir, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, Malte et la Roumanie) n'ont consenti aucune aide à leurs établissements financiers.

Le volume maximum des mesures autorisées par la Commission depuis le début de la crise jusqu'au 1er octobre 2010 (y compris les régimes et les interventions *ad hoc*) s'élève à 4 588,90 milliards d'EUR. Le volume total autorisé concernant les régimes d'aides (3 478,96 milliards d'EUR) est nettement plus élevé que celui des établissements financiers individuels (1 109,94 milliards d'EUR). Les montants d'aide élevés consentis au titre de régimes peuvent s'expliquer par le fait que quelques États membres[32] ont adopté de vastes régimes de garantie globalisée couvrant l'intégralité de leur dette bancaire.

La majeure partie des instruments d'aides examinés au cours de la période de référence a été autorisée en tant que garanties; il s'agit notamment de régimes et d'interventions *ad hoc* représentant 3 485,25 milliards d'EUR, soit 76 % du volume maximum. Le montant autorisé pour ce qui est des mesures de recapitalisation s'élève à 546,08 milliards d'EUR, suivi des interventions en faveur des actifs dépréciés, qui représentent un volume total autorisé de 401,79 milliards d'EUR. Le volume d'aides maximum autorisé pour ce qui est des instruments de liquidité représente 155,77 milliards d'EUR. Ces chiffres donnent à penser que les États membres ont eu principalement recours à des mesures de garantie, qui ont eu un effet stabilisateur sur le secteur financier sans grever lourdement les finances publiques, plutôt qu'à des instruments plus interventionnistes, tels que des recapitalisations ou l'assainissement d'actifs dépréciés. En outre, près de 70 % du volume maximal se rapporte à cinq États membres seulement (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Allemagne et France[33]), les volumes autorisés variant considérablement d'un État membre à l'autre[34].

3.3. Recours effectif aux aides d'État et taux d'utilisation

En 2009, les aides d'État accordées au secteur financier dans le contexte de la crise financière ont atteint 351,7 milliards d'EUR, soit 2,98 % du PIB de l'UE-27.

---

31 Afin de tenir compte de l'évolution récente, la période de référence utilisée dans le présent tableau de bord en ce qui concerne les montants d'aides autorisés et les décisions adoptées dans le cadre de la crise financière s'étend du 1er octobre 2008 au 1er octobre 2010. Les différences éventuelles par rapport à d'autres documents de la Commission analysant les volumes d'aides sous forme de garanties ayant été autorisés peuvent s'expliquer par une date de référence différente.

32 À savoir, le Danemark et l'Irlande.

33 Certains de ces États membres possèdent les niveaux de PIB les plus élevés de l'UE-27.

34 Par exemple, le volume maximum autorisé par la Commission au Royaume-Uni est de 850 milliards d'EUR, contre 1,74 milliard d'EUR en Lituanie.

Toutes les aides autorisées depuis le début de la crise jusque fin 2009 n'ont pas été utilisées, dans les faits, par les États membres concernés[35]. En 2009, le montant nominal des aides notifiées à la Commission par les États membres a été de 1 106,56 milliards d'EUR, soit 9,3 % du PIB de l'UE-27 (dont 727,38 milliards d'EUR pour les régimes et 379,18 milliards d'EUR pour les interventions *ad hoc*), contre 1 236 milliards d'EUR en 2008[36]. Le taux d'utilisation a été, en 2008 et 2009, de 65 % pour les garanties et de 62 % pour les mesures de recapitalisation. La situation a été similaire pour ce qui est des interventions ayant trait à la liquidité (67 %), tandis que le taux d'utilisation concernant les actifs dépréciés a été de 32 %[37].

Selon les rapports annuels sur les dépenses consacrées aux aides d'État en 2009[38], les États membres ont indiqué que l'élément d'aide (ou l'équivalent-subvention brut[39]) du montant susmentionné représentait 351,7 milliards d'EUR, soit 2,98 % du PIB de l'UE-27[40]. Près de la moitié du total des dépenses effectuées en matière d'aides d'État dans le contexte de la crise financière a consisté en des mesures de recapitalisation (139,43 milliards d'EUR), suivies des interventions sous la forme de garanties (128,15 milliards d'EUR), d'interventions en faveur des actifs dépréciés (75,27 milliards d'EUR) et d'interventions ayant trait aux liquidités (8,8 milliards d'EUR).

Les chiffres globaux révèlent que les États membres ont accordé davantage d'aides d'État au moyen d'interventions *ad hoc* (240,4 milliards d'EUR) qu'au titre de régimes (174,41 milliards d'EUR).

Pour un panorama circonstancié des mesures liées à la crise ayant reçu le feu vert de la Commission au cours de la période 2008-2010 et des aides distribuées conformément aux règles en matière d'aides d'État, voir le chapitre 3 du document de travail des services de la Commission joint en annexe.

---

35 Pour de plus amples informations sur la distinction opérée entre volumes autorisés, montants effectivement utilisés et élément d'aide, voir le chapitre 3 et les notes méthodologiques figurant dans le document de travail des services de la Commission joint en annexe.

36 Veuillez noter que les données chiffrées relatives à l'utilisation effective et à l'élément d'aide en 2008 diffèrent de celles indiquées dans le tableau de bord de l'automne 2010 en raison des ajustements de données effectués par les États membres (ou proposés par la Commission), comme dans le cas, par exemple, du Danemark, qui a inclus les données chiffrées relatives au régime NN51/2008 dans l'année 2008.

37 On entend par «taux d'utilisation» l'utilisation effective des aides d'État depuis le début de la crise financière en 2008 jusqu'au 31 décembre 2009, par rapport au montant total autorisé au cours de cette même période. À ce stade, le taux d'utilisation ne peut être calculé pour 2010, étant donné que la Commission n'est pas en possession des données chiffrées relatives à l'utilisation pour 2010. Ces chiffres seront communiqués par les États membres durant l'exercice relatif au tableau de bord 2011.

38 En l'absence de données sur les dépenses effectives et/ou d'estimations fournies par les États membres, ces derniers ont, dans certains cas, été invités à confirmer les estimations des services de la Commission. Pour connaître les méthodes d'estimation spécifiques, il convient de se rapporter aux notes méthodologiques.

39 Avantage pécuniaire lorsque l'aide a été consentie sous la forme d'une garantie ou d'un prêt, par exemple.

40 Les données ayant trait à l'élément d'aide sont extraites des rapports annuels des États membres sur les aides d'État. Pour de plus amples informations sur la distinction opérée entre utilisation effective et élément d'aide, ainsi que sur les définitions exactes de l'élément d'aide pour chaque instrument d'aide (garanties, recapitalisations et actifs dépréciés) en ce qui concerne les cas liés à la crise financière, il convient de se rapporter aux notes méthodologiques du présent tableau de bord.

3.4. Aides accordées en application du cadre temporaire

Contexte et champ d'application

En réponse au resserrement de l'accès au crédit auquel les entreprises se trouvaient confrontées à la suite de la crise financière, la Commission a, le 17 décembre 2008, adopté le cadre temporaire[41]. Celui-ci met l'accent, premièrement, sur le maintien de la continuité de l'accès des entreprises au financement et, deuxièmement, sur la mise en place de conditions propices à une croissance durable à long terme en favorisant les investissements. En outre, les règles fixées par les lignes directrices existantes ont été simplifiées: des plafonds plus élevés ont, par exemple, été introduits pour les investissements en capital-risque. Le cadre temporaire autorise des aides en faveur de l'ensemble des secteurs de l'économie. Il exclut toutefois les aides qui auraient pour objet de remédier à des problèmes structurels préexistants et ne s'applique dès lors pas aux entreprises qui connaissaient déjà des difficultés avant la crise.

Le cadre temporaire doit être considéré comme faisant partie de la réponse plus générale apportée par la Commission à la crise économique, réponse qui est constituée par le plan européen pour la relance économique[42].

Mesures autorisées en application du cadre temporaire

Entre le 17 décembre 2008 et le 1er octobre 2010, la Commission a approuvé 73 régimes[43] en application du cadre temporaire et 4 mesures d'aides *ad hoc*, soit un volume total d'aides autorisées de 82,5 milliards d'EUR (0,7 % du PIB de l'UE-27). Il s'agit pour l'essentiel de régimes d'aides jusqu'à concurrence de 500 000 EUR par entreprise (23 régimes dans 23 États membres), suivis de 18 mesures de garanties de prêts subventionnées (14 États membres), de 8 régimes prévoyant des taux d'intérêt bonifiés (7 États membres), de 5 régimes prévoyant une réduction du taux d'intérêt en faveur d'entreprises investissant dans la fabrication de produits respectueux de l'environnement (5 États membres) et de 6 régimes de capital-risque (5 États membres). En outre, 12 États membres ont facilité les activités d'exportation au moyen de 13 régimes de crédits à l'exportation[44].

Aides accordées en 2009

En 2009, la Commission a autorisé des mesures au titre du cadre temporaire pour un montant total de 81,3 milliards d'EUR environ. D'après les rapports annuels communiqués par les États membres et les réponses fournies par ceux-ci au questionnaire de la Commission sur le cadre temporaire, l'élément d'aide agrégé de l'ensemble des mesures d'aides exécutées par les États membres en 2009 est estimé à 2,2 milliards d'EUR, soit 0,018 % du PIB de l'UE-27. Les États membres semblent s'être montrés particulièrement prudents lors de l'établissement du budget, en raison des incertitudes concernant l'ampleur et la durée de la crise, ainsi que de la nécessité d'adresser aux marchés un signal clair quant à l'engagement des pouvoirs publics de satisfaire

---

41 Version consolidée de la communication de la Commission intitulée «Cadre temporaire», JO C 83 du 7.4.2009, p. 1; modifiée ultérieurement par le JO C 261 du 31.10.2009, p. 1, et le JO C 303 du 15.12.2009, p. 6.

42 Adopté en novembre 2008.

43 Ce chiffre comprend uniquement les mesures qui relèvent d'aides en faveur de l'industrie et des services.

44 Ces 12 régimes ont permis l'octroi d'aides jusqu'à concurrence de 15 000 EUR en faveur des exploitations agricoles.

la demande d'aide potentielle, qui s'est avérée nettement moins élevée qu'escompté. En outre, les États membres semblent avoir appliqué strictement les conditions d'octroi d'aides eu égard, en grande partie, aux contraintes budgétaires, ce qui pourrait avoir limité le nombre de bénéficiaires.

En ce qui concerne le choix laissé par le cadre temporaire, la plupart des États membres ont privilégié des montants d'aide limités, suivis de garanties de prêts subventionnées et de prêts bonifiés.

Pour de plus amples informations, voir la section 3.4 du document de travail des services de la Commission joint en annexe.

4. SIMPLIFICATION DES RÈGLES SUR LES AIDES D'ÉTAT

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

La Commission jouit d'une compétence exclusive pour apprécier la compatibilité des mesures d'aide d'État avec le TFUE. Les États membres sont par conséquent tenus de notifier à la Commission toutes les mesures d'aide avant de les mettre en œuvre[45].

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 au régime des 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[46]. Le programme de réforme repose sur les quatre principes directeurs suivants:

- des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées;
- une approche économique affinée;
- 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.

Dans certains cas, des catégories entières d'aides ont été considérées comme étant peu susceptibles d'avoir une incidence négative significative sur la concurrence au niveau de l'Union tout en contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Des exemptions dites «par catégorie» ont par conséquent été adoptées, et les mesures qui remplissent les critères de ces instruments juridiques spécifiques peuvent dès lors être accordées sans qu'il soit nécessaire de les notifier préalablement à la Commission[47]. Lorsqu'un État membre a

---

45 Article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Des dispositions détaillées figurent dans le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

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

47 Aux fins du présent rapport, les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie incluent les aides accordées en application des règlements d'exemption par catégorie (REC) qui sont arrivés à expiration et qui ont été remplacés par un texte consolidé, le 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, ou RGEC), JO L 214 du 9.8.2008, p. 3. En outre, les mesures conformes à la décision 2005/842/CE de la Commission

notifié un régime d'aides et que celui-ci a été autorisé, il peut généralement accorder des aides individuelles sans devoir les notifier à la Commission. Seules les aides importantes excédant un certain plafond qui sont consenties au titre d'un régime d'aides et les aides accordées en dehors de tout régime[48] doivent être notifiées individuellement.

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

Afin de garantir une procédure et une prise de décisions efficaces et rapides, la Commission a apporté en 2008 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 a sensiblement augmenté au cours des dernières années, la majorité des cas ou des régimes individuels devant toujours être notifiés donne lieu à une appréciation standard garantissant un examen aisé. En 2009, une appréciation approfondie a été effectuée dans 4 des 16 cas ayant trait au capital-risque et dans 9 des 30 cas concernant la RDI. Les aides en faveur de la protection de l'environnement n'ont pas fait l'objet d'une appréciation approfondie, tandis qu'une seule des 59 aides à finalité régionale a donné lieu à un tel examen. Les aides consacrées aux autres objectifs horizontaux n'ont pas fait l'objet d'une appréciation approfondie.

La nouvelle procédure simplifiée et le code de bonnes pratiques

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[49]. Elle entend garantir l'approbation des aides manifestement compatibles dans un délai accéléré d'un mois lorsque les États membres transmettent une notification complète.

L'autre volet du processus de simplification consiste en un code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État[50]. Ce code s'appuie sur l'engagement commun de la Commission et des États membres de recourir à des procédures allégées et prévisibles à chaque étape d'une enquête. La Commission devrait dès lors être à même d'adopter plus rapidement ses décisions en matière d'aides d'État dans le cadre juridique procédural.

---

du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67), ainsi qu'au règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1), ne sont pas non plus soumises à l'obligation de notification.

48 Également appelées aides «*ad hoc*».

49 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.

50 Communication de la Commission sur le Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État, JO C 136 du 16.6.2009, p. 13.

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

Les États membres tirent de plus en plus parti des possibilités en matière d'octroi d'aides bénéficiant d'une exemption par catégorie et utilisent notamment des régimes permettant d'accorder des aides à des entreprises individuelles sans devoir les notifier à la Commission. En 2009, 964 (soit 76 %) des nouvelles mesures introduites[51] relevaient d'une exemption par catégorie, tandis que 225 régimes (soit 18 %) et 86 mesures d'aides individuelles (soit 6 %) ont fait l'objet d'une décision de la Commission. Cela signifie que 94 % des mesures d'aide 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. En termes de volumes d'aides notifiées[52], les aides individuelles ne représentaient que 12 % du total des aides à l'industrie et aux services (6,9 milliards d'EUR), contre 69 % (40,4 milliards d'EUR) pour les aides consenties au titre de régimes et 19 % (10,8 milliards d'EUR) pour les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie.

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

Les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie ont augmenté de 2 milliards d'EUR environ en 2009 pour atteindre 10,8 milliards d'EUR, soit 19 % du total des aides en faveur de l'industrie et des services, contre 8,9 milliards d'EUR (19 %) en 2008 et 6,1 milliards d'EUR (13 %) en 2007. La majeure partie de ces aides ont été consacrées au développement régional[53], suivi des aides aux PME, à la formation et à l'emploi. Certains États membres ont supprimé progressivement des mesures d'aides accordées précédemment en application de règlements d'exemption par catégorie pour les remplacer par des mesures correspondantes relevant du RGEC, étendant souvent la portée de ces dernières mesures.

5. APPLICATION DES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT

Aides illégales

En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les États membres doivent non seulement notifier les aides à la Commission avant de les mettre à exécution, mais également attendre le résultat de l'examen effectué par la Commission avant de procéder à la mise en œuvre des 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 2000-2009, la Commission a adopté 910 décisions relatives à des aides illégales. Dans 22 % environ des cas d'aides illégales[54], elle 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 d'aides illégales[55], la Commission a adopté une décision conditionnelle. Ce taux d'intervention de 24 % environ concernant les aides illégales est environ dix fois supérieur au nombre de décisions négatives

---

51 Abstraction faite des mesures liées à la crise.

52 Abstraction faite des mesures liées à la crise.

53 Depuis que cet objectif a été introduit en 2007 dans les exemptions par catégorie.

54 197 cas.

55 19 cas.

et conditionnelles portant sur des cas dûment notifiés. Plus de la moitié des interventions se rapporte à l'industrie et aux services; un peu moins d'un quart des décisions a trait à l'agriculture, le reste étant réparti entre le secteur de la pêche, le secteur des transports et le secteur houiller.

Récupération des aides

De nouvelles avancées ont été réalisées en ce qui concerne l'exécution des décisions de récupération pendantes. Le nombre total de cas de récupération pendants est passé à 54 cas[56] (contre 94 fin 2004). Le montant des aides illégales et incompatibles récupérées depuis 2000 a encore augmenté, atteignant 12 milliards d'EUR à la date du 30 juin 2010[57]. Cela signifie que le pourcentage d'aides illégales et incompatibles devant encore être récupérées est passé de 75 % à la fin 2004 à 11 % environ au 30 juin 2010.

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

Dans le cadre du suivi de la communication relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales[58], les efforts de sensibilisation se sont accrus, consistant notamment à publier une série d'informations sur le site internet de la DG Concurrence[59] ainsi qu'une brochure[60] réunissant les documents de l'UE les plus utiles aux tribunaux pour faire respecter le droit sur les aides d'État dans leur activité quotidienne.

Suivi ex post

Depuis l'entrée en vigueur du RGEC, un nombre encore plus grand 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 a montré que, globalement, la partie de l'architecture de contrôle des aides d'État actuelle qui permet l'approbation de régimes d'aides et autorise les États membres à mettre en œuvre des mesures dans le cadre du RGEC et des règlements d'exemption par catégorie fonctionne de manière satisfaisante.

---

56 La période examinée inclut le premier semestre 2010.

57 La Commission fait rapport sur la récupération des aides sur une base semestrielle cumulative.

58 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.

59 http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid.html.

60 http://ec.europa.eu/competition/publications/state_aid/national_courts_booklet_fr.pdf.

ANNEXE

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