

Communication de la Commission — Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle

(2009/C 188/02)

1. INTRODUCTION

1. La promotion de l'emploi et de la cohésion sociale constitue un objectif central des politiques économiques et sociales de la Communauté et de ses États membres. Le chômage, et en particulier le chômage structurel, reste un problème préoccupant dans certaines régions de la Communauté et certaines catégories de travailleurs ont toujours du mal à entrer sur le marché du travail. Les aides d'État sous forme de subventions «coûts salariaux» où le coût salarial est le montant total effectivement à la charge du bénéficiaire de l'aide d'État pour l'emploi considéré, comprenant: a) le salaire brut, avant impôts; b) les cotisations obligatoires telles que les cotisations de sécurité sociale; et c) les frais de garde d'enfants et de parents («subventions salariales») peuvent apporter des incitations supplémentaires aux entreprises pour qu'elles augmentent leur niveau d'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés. Cette aide a donc pour objectif d'encourager le recrutement des catégories de travailleurs ciblées.
2. La présente communication expose des orientations quant aux critères que la Commission appliquera pour l'appréciation des aides d'État sous forme de subventions salariales devant faire l'objet d'une notification individuelle conformément à l'article 6, paragraphe 1, points h) et i), du 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) ⁽¹⁾. Lesdites orientations visent à rendre transparent le raisonnement de la Commission, de manière à assurer la prévisibilité et la sécurité juridique.
3. Lesdites orientations s'appliquent aux aides d'État sous forme de subventions salariales pour les travailleurs défavorisés, les travailleurs gravement défavorisés et les travailleurs handicapés au sens de l'article 2, points 18, 19 et 20, du règlement (CE) n° 800/2008. Toute aide individuelle, qu'elle soit accordée ponctuellement ou sur la base d'un régime d'aide, est soumise à ces orientations dès lors que son équivalent-subvention est supérieur à 5 millions d'EUR par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs défavorisés et de travailleurs gravement défavorisés (ci-après «travailleurs défavorisés») et supérieur à 10 millions d'EUR par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs handicapés ⁽²⁾.
4. Les critères énoncés dans les présentes orientations ne seront pas appliqués de manière mécanique. Le niveau d'appréciation de la Commission et le type d'informations qu'elle est susceptible de demander seront proportionnels au risque de distorsion de la concurrence. La portée de l'analyse dépendra de la nature du cas examiné.

2. EFFETS POSITIFS DE L'AIDE

2.1. Existence d'un objectif d'intérêt général

5. Certaines catégories de travailleurs ont de grandes difficultés à trouver un emploi, parce que les employeurs les considèrent comme moins productifs ou nourrissent des préjugés à leur égard. Cette productivité moindre, qu'elle soit réelle ou ressentie comme telle, peut être due à un manque d'expérience professionnelle récente (par exemple, les jeunes et les chômeurs de longue durée) ou à un handicap permanent. À cause de leur productivité moindre, réelle ou ressentie comme telle, il est probable que ces travailleurs seront exclus du marché du travail si les employeurs ne bénéficient pas de mesures visant à compenser leur embauche.
6. Il est socialement souhaitable que toutes les catégories de travailleurs soient intégrées dans le marché du travail. Cela signifie qu'une part du revenu intérieur peut être redistribuée aux catégories de travailleurs visées par les mesures. Les aides d'État peuvent contribuer à l'entrée des travailleurs défavorisés et

⁽¹⁾ JO L 214 du 9.8.2008, p. 3.

⁽²⁾ En raison de leur nature spécifique, les mesures individuelles s'appliquant à la compensation des surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés et des surcoûts supportés par les entreprises sociales dont l'équivalent-subvention est supérieur à 10 millions d'EUR par entreprise et par an seront évaluées sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité instituant la Communauté européenne. Pour une aide ad hoc en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés au-dessous de 5 millions d'EUR et pour une aide ad hoc aux grandes entreprises en faveur de l'emploi de travailleurs handicapés au-dessous de 10 millions d'EUR, la Commission appliquera mutatis mutandis les principes énoncés dans les présentes orientations, mais d'une façon moins détaillée.

handicapés sur le marché du travail ou à leur maintien sur le marché du travail en couvrant les surcoûts entraînés par leur productivité moindre, qu'elle soit réelle ou ressentie comme telle.

7. Les États membres doivent démontrer que l'aide répondra à l'objectif d'intérêt général. Dans son analyse, la Commission tiendra compte, entre autres, des éléments suivants:
 - a) le nombre et les catégories de travailleurs concernées par la mesure;
 - b) le taux d'emploi des catégories de travailleurs concernées par la mesure aux niveaux national et/ou régional et dans l'entreprise/les entreprises concernée(s);
 - c) le taux de chômage pour les catégories de travailleurs concernées par la mesure aux niveaux national et/ou régional;
 - d) les sous-groupes particulièrement marginalisés au sein des catégories plus larges des travailleurs handicapés et défavorisés.

2.2. L'aide d'État comme qu'instrument d'intervention approprié

8. L'aide d'État sous forme de subventions salariales n'est pas le seul instrument dont disposent les États membres pour encourager l'emploi des travailleurs défavorisés et handicapés. Les États membres peuvent également recourir à des mesures générales telles que la réduction de la taxation des coûts du travail et des coûts sociaux, l'encouragement des investissements dans des mesures d'éducation et de formation, les conseils ainsi qu'une assistance et une formation aux chômeurs et l'amélioration du droit du travail.
9. Lorsque l'État membre a envisagé d'autres moyens d'action et que les avantages que présente le recours à un instrument sélectif tel que les aides d'État pour une entreprise spécifique sont établis, les mesures concernées sont considérées comme des instruments d'intervention appropriés. La Commission prendra notamment en considération toute évaluation d'impact de la mesure proposée que l'État membre aura éventuellement réalisée.

2.3. Effet d'incitation et nécessité de l'aide

10. Les aides d'État en faveur de l'emploi des travailleurs défavorisés et handicapés doivent amener le bénéficiaire de l'aide à modifier son comportement de manière à ce que le nombre de salariés défavorisés ou handicapés dans l'entreprise concernée connaisse une augmentation nette. Les salariés défavorisés ou handicapés nouvellement recrutés ne devraient pourvoir que des postes nouvellement créés ou des postes devenus vacants en raison de départs volontaires, d'une incapacité de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, d'une réduction volontaire du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute. Les postes devenus vacants en raison de licenciements économiques ne doivent pas être occupés par des travailleurs défavorisés ou handicapés subventionnés. Les aides d'État ne peuvent donc pas être utilisées pour remplacer des travailleurs pour lesquels l'entreprise ne reçoit plus de subventions et qui ont été licenciés pour cette raison.
11. Les États membres devront démontrer à la Commission l'existence de l'effet d'incitation et la nécessité de l'aide. Premièrement, le bénéficiaire doit avoir présenté une demande d'aide à l'État membre concerné avant l'embauche des catégories de travailleurs concernées par les mesures. Deuxièmement, l'État membre doit démontrer que l'aide concerne un travailleur défavorisé ou handicapé travaillant dans une entreprise où son recrutement n'aurait pas été possible sans l'aide.
12. Dans son analyse, la Commission tiendra compte, entre autres, des éléments suivants:
 - a) les documents internes du bénéficiaire de l'aide concernant les charges salariales relatives aux catégories de travailleurs concernées par la mesure selon deux cas de figure: existence d'une aide et absence d'une aide;

- b) les subventions salariales existantes ou passées dans l'entreprise concernée: catégories et nombre de travailleurs bénéficiant de subventions;
- c) le chiffre d'affaires annuel réalisé par les catégories de travailleurs concernées par la mesure.

2.4. Proportionnalité de l'aide

13. L'État membre doit démontrer que l'aide est nécessaire et que son montant est limité au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de l'aide.

Les États membres doivent fournir des éléments attestant que le montant de l'aide ne dépasse pas les surcoûts nets liés à l'emploi des catégories de travailleurs concernées par la mesure par rapport aux coûts liés à l'emploi de travailleurs non défavorisés ou valides ⁽¹⁾.

En tout état de cause, les intensités d'aide ne doivent jamais dépasser celles établies aux articles 40 ⁽²⁾ et 41 ⁽³⁾ du règlement (CE) n° 800/2008. Les coûts admissibles, auxquels doivent s'appliquer les intensités de l'aide, doivent être calculés conformément aux dispositions des articles 40 ⁽⁴⁾ et 41 ⁽⁵⁾ du règlement (CE) n° 800/2008.

3. EFFETS NÉGATIFS DE L'AIDE

14. Si l'aide est proportionnée à l'objectif fixé, les effets négatifs seront probablement limités et leur analyse pourra ne pas être nécessaire. Toutefois, dans certains cas, même lorsque l'aide est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé, à savoir qu'une entreprise spécifique augmente le volume d'emploi net de catégories de travailleurs concernées par la mesure, l'aide peut entraîner un changement de comportement du bénéficiaire qui fausse la concurrence de manière significative. Dans de tels cas, la Commission procédera à une analyse des distorsions de la concurrence. L'ampleur de la distorsion de concurrence causée par l'aide peut varier en fonction des caractéristiques de l'aide et des marchés en cause ⁽⁶⁾.
15. Les caractéristiques de l'aide pouvant avoir une influence sur la probabilité et l'ampleur de la distorsion sont les suivantes:
- a) la sélectivité;
 - b) la taille de l'aide;
 - c) la répétition et la durée de l'aide;
 - d) l'effet de l'aide sur les coûts de l'entreprise.
16. À titre d'exemple, un régime d'aide visant à encourager l'ensemble des entreprises exerçant leur activité dans un État membre à employer davantage de travailleurs défavorisés ou handicapés aura probablement un effet différent sur le marché qu'une aide importante accordée ponctuellement à une seule entreprise pour lui permettre d'accroître l'emploi d'une certaine catégorie de travailleurs. Dans ce dernier cas, la distorsion de la concurrence risque d'être plus importante, étant donné que les concurrents du bénéficiaire de l'aide seront moins aptes à affronter la concurrence. Cette distorsion sera encore plus forte si les coûts de main-d'œuvre dans l'entreprise bénéficiaire représentent une part importante des coûts totaux.

⁽¹⁾ Les surcoûts nets tiennent compte des coûts liés à l'emploi des catégories ciblées de travailleurs défavorisés ou handicapés (en raison, par exemple, de la productivité plus faible) et des avantages que le bénéficiaire de l'aide retire de cette embauche (grâce, par exemple, à une amélioration de l'image de l'entreprise).

⁽²⁾ L'intensité de l'aide pour des travailleurs défavorisés n'excède pas 50 % des coûts admissibles.

⁽³⁾ L'intensité de l'aide pour des travailleurs handicapés n'excède pas 75 % des coûts admissibles.

⁽⁴⁾ Pour l'emploi de travailleurs défavorisés, les coûts admissibles sont les coûts salariaux pendant une période maximale de 12 mois à compter de l'embauche. Toutefois, lorsque le travailleur concerné est un travailleur gravement défavorisé, les coûts admissibles sont les coûts salariaux pendant une période maximale de 24 mois à compter de l'embauche.

⁽⁵⁾ Pour l'emploi de travailleurs handicapés, les coûts admissibles sont les coûts salariaux au cours de toute période pendant laquelle le travailleur handicapé est employé.

⁽⁶⁾ Plusieurs marchés peuvent être concernés par l'aide, car il arrive que l'impact de celle-ci ne se limite pas aux marchés sur lesquels le bénéficiaire de l'aide est actif et s'étende à d'autres marchés, par exemple les marchés des intrants.

17. Lors de son appréciation des caractéristiques du marché, qui peut donner une image beaucoup plus précise de l'impact probable d'une aide, la Commission examinera notamment:
- la structure du marché;
 - les caractéristiques du secteur ou de l'industrie;
 - la situation du marché national/régional du travail.
18. La structure du marché sera appréciée à la lumière de sa concentration, de la taille des entreprises ⁽¹⁾, de l'importance de la différenciation des produits ⁽²⁾ et des barrières à l'entrée et à la sortie. Les parts de marché et les taux de concentration seront calculés une fois le marché en cause défini. En règle générale, moins il y a d'entreprises, plus leur part de marché est importante et moins forte est la concurrence escomptée ⁽³⁾. Si le marché en cause est concentré et présente des barrières élevées à l'entrée ⁽⁴⁾ et que le bénéficiaire de l'aide est un acteur important sur ce marché, il est plus probable que les concurrents devront alors modifier leur comportement en réaction à cette aide, par exemple en reportant ou en abandonnant l'introduction d'un nouveau produit ou d'une nouvelle technologie ou en se retirant tout simplement du marché.
19. La Commission examinera également les caractéristiques du secteur, telles que l'existence éventuelle d'une surcapacité et si les marchés dans ce secteur sont en essor ⁽⁵⁾, parvenus à maturité ou en déclin. Ainsi, la surcapacité ou la présence de marchés parvenus à maturité dans un secteur peut augmenter le risque de voir une aide devenir inefficace ou provoquer un déplacement de la production au détriment des entreprises qui n'emploient pas de travailleurs subventionnés.
20. Enfin, la mesure sera examinée en tenant compte de la situation du marché du travail, c'est-à-dire des taux d'emploi et de chômage, des niveaux de salaire et du droit du travail.
21. Les subventions salariales peuvent dans certains cas entraîner les distorsions de concurrence examinées aux points 22 à 27:

Effet de substitution et de déplacement

22. On entend par «effet de substitution» la situation dans laquelle les emplois accordés à une certaine catégorie de travailleurs remplacent simplement les emplois d'autres catégories. Une subvention salariale qui cible un sous-groupe spécifique de travailleurs scinde la main-d'œuvre en travailleurs subventionnés et en travailleurs non subventionnés et peut inciter les entreprises à remplacer les travailleurs non subventionnés par des travailleurs subventionnés. Cela est dû à une modification des coûts salariaux relatifs des travailleurs subventionnés et non subventionnés ⁽⁶⁾.
23. Étant donné que les entreprises employant des travailleurs subventionnés et celles employant des travailleurs non subventionnés se font concurrence sur les mêmes marchés de biens et de services, les subventions salariales peuvent contribuer à une réduction des emplois dans d'autres secteurs de l'économie. Une telle situation se produit lorsqu'une entreprise employant des travailleurs subventionnés augmente sa production au détriment des entreprises ne disposant pas de travailleurs subventionnés; l'aide a alors pour effet d'évincer l'emploi non subventionné.

Entrée et sortie de marché

24. Les charges salariales font partie des coûts d'exploitation normaux de toute entreprise. Il est donc particulièrement important que l'aide exerce un effet positif sur l'emploi et ne permette pas simplement aux entreprises de réduire les coûts qu'elles devraient normalement supporter. Ainsi, les subventions salariales réduisent les coûts de production récurrents et rendraient donc l'entrée plus attrayante et permettraient à des entreprises dont les perspectives commerciales auraient, dans le cas contraire, été mauvaises, de pénétrer sur un marché ou d'introduire de nouveaux produits au détriment de leurs rivaux plus efficaces.

⁽¹⁾ La taille de l'entreprise peut être exprimée en termes de parts de marché et de chiffre d'affaires et/ou d'emploi.

⁽²⁾ Plus le degré de différenciation des produits est faible, plus l'effet de l'aide sur les bénéfices des concurrents sera grand.

⁽³⁾ Toutefois, certains marchés sont concurrentiels malgré la présence d'un nombre réduit d'entreprises.

⁽⁴⁾ Toutefois, l'octroi d'une aide contribue parfois à surmonter les barrières à l'entrée et permet à de nouvelles entreprises de pénétrer sur un marché.

⁽⁵⁾ La présence de marchés en essor entraînera généralement une atténuation de l'effet de l'aide sur les concurrents.

⁽⁶⁾ Cet effet de substitution dépend de l'élasticité de la demande de main-d'œuvre, tant pour les travailleurs subventionnés que pour les travailleurs non subventionnés.

25. La possibilité de bénéficier d'une aide d'État aura également une incidence sur la décision de l'entreprise de se retirer d'un marché. Les subventions salariales pourraient réduire le volume des pertes et permettre à une entreprise de rester plus longtemps sur le marché — et provoquer ainsi l'éviction d'autres entreprises plus efficaces mais ne recevant pas d'aides.

Incitations à l'investissement

26. Sur les marchés où des subventions salariales sont accordées, la concurrence est découragée et les entreprises peuvent être amenées à réduire leurs investissements et leurs efforts visant à augmenter l'efficacité et l'innovation. Il se peut qu'en raison d'une modification des coûts relatifs liés aux méthodes de production à forte intensité de main-d'œuvre et à forte intensité technologique, le bénéficiaire de l'aide introduise plus tardivement de nouvelles technologies requérant moins de main-d'œuvre. Les fabricants de produits concurrents ou complémentaires pourraient également diminuer ou retarder leurs investissements. Cela entraînerait une diminution du niveau général des investissements dans le secteur concerné.

Effet sur les échanges commerciaux

27. Si des subventions salariales sont accordées dans une région particulière, certains territoires peuvent bénéficier de conditions de production plus favorables que d'autres. Une telle situation peut aboutir à un déplacement des échanges commerciaux en faveur des régions où de telles aides sont octroyées.

4. MISE EN BALANCE ET DÉCISION

28. La dernière étape de l'analyse consiste à évaluer dans quelle mesure les effets positifs de l'aide l'emportent sur les effets négatifs. Cette évaluation sera réalisée au cas par cas pour chaque mesure individuelle. Pour mettre en balance les effets positifs et négatifs, la Commission les évaluera et procédera à une appréciation générale de leur impact sur les producteurs et les consommateurs dans chaque marché concerné. À défaut d'informations quantitatives aisément disponibles, la Commission aura recours à des informations qualitatives aux fins de son appréciation.
29. Il est probable que la Commission adopte une attitude plus positive et accepte dès lors un degré plus élevé de distorsion de la concurrence si l'aide est nécessaire et bien ciblée pour atteindre l'objectif visé et si elle est limitée aux surcoûts nets destinés à compenser la productivité moindre des catégories de travailleurs concernées par la mesure.
-