

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

422^{ÈME} SESSION PLÉNIÈRE DES 14 ET 15 DÉCEMBRE 2005

Avis du Comité économique et social européen sur le «Plan d'action dans le domaine des aides d'État – Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées: une feuille de route pour la réforme des aides d'État 2005-2009»

[COM(2005) 107 final — (SEC(2005) 795)]

(2006/C 65/01)

Le 8 juin 2005, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le document de consultation susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 novembre 2005 (rapporteur: M.PEZZINI).

Lors de sa 422^{ème} session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 14 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 2 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Comité économique et social européen n'a eu de cesse de rappeler l'importance du contrôle des aides publiques, car c'est un élément fondamental pour:

- une politique équilibrée de la concurrence conçue également comme un instrument de convergence entre les économies des États membres,
- le renforcement de l'innovation et de la compétitivité de l'Union,
- la cohésion et la croissance durable de l'ensemble des régions communautaires.

1.2 La législation relative aux aides d'État trouve ses fondements dans les textes qui sont à l'origine même de la Communauté, c'est-à-dire dans les dispositions des traités CECA et CEE. Mais, à la différence du traité CECA, qui est désormais arrivé à expiration, le traité CE ne prévoit pas, en matière d'aides d'État, une interdiction absolue: en effet, parallèlement à l'énoncé de l'interdiction, des dérogations ⁽¹⁾ et certaines exceptions ⁽²⁾ sont prévues, qui confèrent à la Commission et, à titre exceptionnel, au Conseil également, un large pouvoir discrétionnaire en matière d'autorisation d'aides, par dérogation à la norme générale.

⁽¹⁾ Art. 87, par. 2.

⁽²⁾ Art. 87, par. 3.

1.3 Par ailleurs, les articles 87, 88 et 89, qui régissent cette matière complexe, sont inclus dans la Section II du Titre VI relatif aux règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations, afin de souligner justement comment la question des aides d'État doit être prise en compte au vu des effets qu'elle peut générer sur la concurrence.

1.3.1 À ce sujet, le Comité a déjà eu l'opportunité de souligner que tout nouveau plan d'action dans le domaine des aides d'État doit s'inscrire dans le cadre tracé par l'article 2 du traité instituant la Communauté européenne afin de garantir, entre autres, un bon fonctionnement du marché unique, l'application de règles non discriminatoires, un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence, le relèvement de la qualité de la vie ainsi que la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

1.4 De fait, on entend par aide d'État, comme l'indique la Commission même «une forme d'intervention étatique utilisée pour promouvoir une activité économique déterminée. L'octroi d'une aide d'État a pour conséquence que certains secteurs ou activités économiques bénéficient d'un traitement plus favorable que d'autres, et fausse donc le jeu de la concurrence en opérant une discrimination entre les sociétés qui bénéficient d'une aide et les autres» ⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final du 20.4.2005, p. 11.

1.4.1 Au titre de l'article 87 paragraphe 1 du traité, la notion d'aide d'État couvre non seulement l'ensemble des aides accordées par les pouvoirs publics au moyen des deniers publics, mais également les interventions visant à réduire les charges qui, en règle générale, grèvent le budget d'une entreprise.

1.5 Le Conseil européen de mars 2005 a rappelé l'objectif de poursuivre sur la voie de la réduction du niveau général des aides d'État, en octroyant néanmoins des dérogations pour les éventuelles défaillances des marchés. Cette position est conforme aux objectifs des sommets de Lisbonne de 2000 et de Stockholm de 2001 et répond à la nécessité de déployer les aides en faveur d'objectifs horizontaux d'intérêt commun, y compris ceux de cohésion.

1.5.1 Par ailleurs, dans sa communication récente sur la révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, la Commission a repris à son compte cet objectif, visant à réduire les aides d'État, à les orienter de façon à ce qu'elles remédient aux défaillances du marché, notamment dans des secteurs à fort potentiel de croissance, et à stimuler l'innovation⁽⁴⁾.

1.6 Le Parlement européen s'est lui aussi prononcé récemment sur les aides d'État⁽⁵⁾, en insistant sur leur utilisation responsable et efficace, et vu que:

- elles représentent plus de 50 % du budget annuel de l'Union,
- elles ont des conséquences sur les finances publiques, sur la concurrence et sur la capacité des entreprises privées à investir dans le cadre d'une économie globalisée,
- elles sont financées par le contribuable européen.

1.6.1 Par ailleurs, le PE a adopté le 9 juin 2005 une résolution intitulée «Renforcer la compétitivité européenne: conséquences des mutations industrielles sur la politique et le rôle des PME»⁽⁶⁾ dans laquelle il soutient, entre autres, l'objectif de réduction du volume global des aides aux entreprises, mais rappelle l'utilité de certaines aides pour pallier certaines carences du marché, telles que les aides à la R&D, à la formation et aux activités de conseil aux entreprises.

1.6.2 Prenant acte de l'importance des aides octroyées aux PME dans les États membres, le PE demande à la Commission de maintenir au sein des Fonds structurels l'ensemble des instruments d'aide à la reconversion économique et socio-économique pour les régions victimes de délocalisations industrielles et insiste pour que l'on prenne en compte les exigences des petites et microentreprises⁽⁷⁾ dans ces régions et plus généralement dans l'ensemble des politiques de cohésion.

⁽⁴⁾ La société de la connaissance n'est pas toujours facilement intelligible. Les produits de cette société se distinguent par un contenu élevé d'intelligence. L'aptitude à produire des biens et des services toujours plus innovants et intelligents doit être stimulée et soutenue, y compris par les aides d'État.

⁽⁵⁾ Résolution PE n. P6_TA(2005)0033, du 22.2.2005.

⁽⁶⁾ Résolution PE n. A6-0148/2005, du 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Cf. Recommandation 2003/361/CE (JO L 124 du 20.5.2003).

1.6.3 Dans le cadre du projet de réforme des régimes d'aides publiques, le PE propose que soit établie une ligne d'action claire en faveur de l'innovation, qui couvre transversalement tous les secteurs, dans le contexte des objectifs de Lisbonne.

1.7 De son côté, la Cour de justice elle aussi s'est prononcée au fil des années et à de nombreuses occasions sur le thème des aides d'État, créant une véritable législation au cas par cas et en mettant au point une jurisprudence qui se caractérise par des lignes directrices cohérentes et très détaillées, dernièrement par l'arrêt relatif aux services d'intérêt général et l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003⁽⁸⁾.

1.8 Dans son «Rapport sur le tableau de bord des aides d'État» d'avril 2005⁽⁹⁾, la Commission trace une vue d'ensemble positive de la réaction des États membres à la stratégie lancée à Lisbonne, en soulignant le léger recul du niveau des aides par rapport au PIB et les réponses encore plus positives sur la réorientation des aides dans le sens suggéré par les Conseils européens: néanmoins, beaucoup reste à faire.

1.8.1 En tant que base de discussion pour une stratégie visant à réduire le niveau général des aides d'État et à les réorienter vers des objectifs horizontaux, la Commission avait mis au point, en 2001, un répertoire des aides d'État et le tableau de bord y afférent, qu'elle a développés ultérieurement au cours de 2002. Le Comité a déjà exprimé son appréciation pour l'engagement de la Commission visant à aboutir à une plus grande transparence dans ce domaine, ce qui semble particulièrement significatif pour les pays ayant adhéré récemment à l'UE.

1.9 Le Comité note avec satisfaction qu'en 2003 l'ensemble des aides publiques a diminué de 3,6 % par rapport à 1999 et de presque 30 % par rapport à 1996; néanmoins, il remarque que le montant de 53 milliards d'euros⁽¹⁰⁾, dont presque 60 % sont destinés à l'industrie manufacturière et aux services, est encore élevé. Il confirme également son inquiétude au sujet de distorsions de concurrence qui pourraient dériver des divergences en matière d'aides publiques entre les différents États membres et, à l'intérieur de chacun d'entre eux, entre les différentes régions.

1.9.1 Le Comité⁽¹¹⁾ a en son temps accueilli favorablement le travail systématique mené par la Commission pour clarifier et préciser les règles, en fixant notamment son attention sur le règlement d'exemption par catégorie ainsi que sur les aides pour l'emploi visant à favoriser la création de postes de travail par les États membres.

⁽⁸⁾ Affaire C-280/00, Altmark Trans et Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽⁹⁾ Cf. note 3.

⁽¹⁰⁾ Au niveau de l'UE.

⁽¹¹⁾ JO C 108, du 30.4.2004.

1.9.2 Le Comité est entièrement d'accord avec la Commission sur le fait que les règles relatives aux aides d'État doivent faire l'objet d'ajustements dans le temps, car elles doivent tenir compte des développements intervenus au niveau politique, économique et juridique. C'est pour cette raison que «les instruments d'évaluation des aides d'État font l'objet de révisions périodiques et, par conséquent, ont souvent une durée limitée»⁽¹²⁾.

1.10 Le Comité se félicite que la Commission ait présenté des propositions visant à esquisser une réforme générale de cette question⁽¹³⁾ fondée sur une approche intégrée qui tienne particulièrement compte des «défaillances du marché».

1.10.1 Il estime que l'adoption d'un nouvel encadrement qui tienne compte du nécessaire équilibre entre la politique des aides d'État et les nécessités de développement, doit être subordonnée à une révision qui vise à une simplification et à une évaluation exhaustive de l'impact des aides.

1.10.2 Cette révision devra se fonder sur des objectifs clairs, de larges consultations et, des informations complètes. Le nouvel encadrement devra assurer, en plus d'un système précis de contrôle, la cohérence des politiques, un ciblage des actions et enfin, une simplification, une transparence et une sécurité juridique accrues.

1.10.3 L'encadrement proposé devrait être conforme:

- aux impératifs d'approche intégrée de la compétitivité, arrêtés par le Conseil européen de novembre 2004, pour la relance de l'agenda de Lisbonne, en termes de développement économique, de croissance de l'emploi et de renforcement des entreprises,
- aux exigences de simplification de la politique communautaire des aides d'État, dont les étapes successives ont produit une complexité de plus en plus importante et des charges administratives de plus en plus lourdes, tant pour les États membres que pour les bénéficiaires,
- à la nécessité de garantir la sécurité juridique et la transparence administrative, avec des règles claires, simples et établies à l'avance, pouvant être appréhendées et utilisées facilement par les entreprises et leurs conseillers,
- au principe de validité économique des aides, visant à remédier aux défaillances du marché, en limitant l'insécurité et garantissant une prévisibilité suffisante aux opérateurs,
- aux mécanismes et aux procédures de relevé et de notification des mesures incompatibles avec le marché intérieur de l'UE à 25; ces mécanismes doivent assurer des possibilités concrètes d'implication active des acteurs concernés, de la magistrature, du monde universitaire, des entreprises et de la société civile.

1.10.4 D'autres exigences imposent que l'on prenne particulièrement en considération:

- les dimensions et la localisation des bénéficiaires de l'aide, ainsi que l'importance de l'aide même (cf. le règlement des aides «de minimis»),
- la compatibilité du nouvel encadrement avec la politique communautaire de l'environnement (nouvelles règles en matière de système d'échange de quotas d'émission),

- la politique de l'innovation (Vade-mecum de novembre 2004 et nouvelle communication de 2005), de la recherche et du développement technologique (nouveau cadre des aides R&D 2006),
- la politique industrielle sectorielle,
- la politique de cohésion (révision des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale 2006),
- la politique de l'entreprise (règlement «de minimis» et révision des dispositions relatives au capital-risque),
- la sensibilité des consommateurs et les bénéfices pour les citoyens européens.

1.11 Toutefois, de l'avis du Comité, la question la plus importante, qui doit être abordée par le biais de la définition d'un encadrement commun des aides d'État, est celle de la relance d'une politique moderne, en mesure de recueillir un accord unanime de l'ensemble des États membres, compte tenu du fait que la mondialisation impose des processus de transition et de restructuration à toutes les économies de l'Union.

1.12 Les entreprises, en tant que concurrentes et destinataires finales des régimes d'aide, se trouvent, tout comme le secteur public, dans une position privilégiée pour évaluer l'efficacité des instruments mis en œuvre. Elles peuvent apporter une contribution réelle au suivi de solutions adaptées à une politique européenne moderne des aides d'État et fournir d'utiles suggestions sur l'articulation de nouvelles lignes directrices.

1.12.1 Par ailleurs, les entreprises sont les premières à être exposées tant aux incertitudes juridiques et aux lenteurs des délais d'approbation des régimes d'aides qu'aux graves conséquences liées à la récupération des aides déclarées illégales. Elles comptent par conséquent parmi les acteurs les plus intéressés à ce que soit diffusée une connaissance homogène de la législation communautaire et à ce que soient surmontées les difficultés et les divergences liées à l'interprétation et l'application de celle-ci.

2. Vers un encadrement équilibré de la réforme des aides d'État

2.1 Le Comité est convaincu que les propositions de réforme de la Commission constituent une opportunité précieuse pour incorporer dans une synthèse équilibrée:

- les exigences de développement de tous les États membres en matière d'économie durable, basée sur la connaissance, sur la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité et sur des niveaux élevés de qualité de vie,
- les contraintes de la mondialisation, prenant compte du respect à part entière des règles de l'OMC,
- des conditions équitables, au sein du grand marché commun de l'Europe élargie, pour les entreprises, les consommateurs, les contribuables et pour la société civile dans son ensemble.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, du 7.6.2005.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final, du 20.4.2004.

2.2 Le Comité partage entièrement le principe directeur de la réforme: «des aides moins nombreuses et mieux ciblées» car celui-ci vise à renforcer la compétitivité des entreprises sur les marchés intérieur et international et à créer les conditions permettant aux entreprises les plus performantes d'être récompensées.

2.3 Le Comité souscrit pleinement au principe indiqué par la Commission d'une simplification des règles visant à donner aux opérateurs une sécurité accrue et alléger les charges administratives des États. Le Comité est en effet convaincu que l'incertitude qui entoure ce que représente une aide d'État licite ou illicite risque de remettre en cause la légitimité du contrôle même des aides d'État exercé par la Commission.

2.4 Selon le Comité, le projet de réforme de la législation communautaire des aides devrait permettre pour l'essentiel d'aboutir à:

- une plus grande implication institutionnelle des différents acteurs concernés, en commençant par les entreprises, dans les processus décisionnels et d'application des politiques,
- une adaptation des règles existantes aux nouveaux défis, afin de soutenir les objectifs de la stratégie de Lisbonne et d'en accroître les bénéfices pour les citoyens,
- la création d'instruments spécifiques, afin de stimuler l'expansion de la taille des entreprises, en autorisant des mesures d'encouragement appropriées,
- l'adoption de nouvelles règles relatives aux aides d'État à l'innovation et à la R&D,
- des conditions plus claires pour l'octroi d'aides fiscales, en opérant une révision des encadrements relatifs aux mesures d'aide grâce à la «fiscalité avantageuse», afin de garantir des conditions de concurrence loyale aux régions défavorisées par le biais d'un instrument attrayant, simple et ayant un impact limité sur la concurrence,
- l'introduction de mécanismes d'évaluation ex post et d'un suivi de l'efficacité économique des mesures, qui tiennent compte de leur validité par rapport au fonctionnement du marché intérieur,
- une coopération internationale plus étroite permettant de coordonner la politique communautaire avec celle des pays tiers, surtout ceux dont la législation ne prévoit aucune limite en matière d'aides d'État.

2.5 La politique en matière d'aides d'État fait partie intégrante de la politique de la concurrence et, en cette qualité, est une des politiques communautaires qui exerce le plus d'influence sur le fonctionnement de l'économie. Il convient donc, d'après le Comité, qu'elle soit utilisée de manière plus pragmatique afin d'assurer la qualité du développement et la cohérence avec les objectifs du processus de Lisbonne, pour être en mesure de jouer un rôle de propulseur et, partant, de garantir des dynamiques de développement économique et de l'emploi saines.

2.6 La compétitivité mesure les capacités du marché à créer efficacement des biens et services utiles dans un environnement mondialisé afin d'améliorer le niveau de vie de la société et garantir un niveau élevé d'emploi. Il nous faut néanmoins admettre que nous avons échoué dans nos efforts visant à promouvoir la croissance des entreprises européennes et des ressources humaines vers des niveaux plus élevés de recherche technologique, d'innovation, de formation et d'internationalisation, comme cela avait été envisagé par la stratégie de Lisbonne.

3. La réforme et la stratégie de Lisbonne (Des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées)

3.1 Le Comité soutient un nouvel encadrement communautaire général des aides d'État, qui s'inspire d'une politique en matière d'aides:

- plus ciblée et sélective,
- cohérente et totalement intégrée à la stratégie de Lisbonne, à l'achèvement du marché unique et aux autres politiques communautaires,
- fondée sur la simplification, la transparence et la sécurité juridique des procédures et des règles,
- caractérisée par une implication institutionnelle accrue des entreprises et du monde du travail dans les processus de décision et d'application, ainsi que dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité,
- fondée sur des responsabilités partagées, par la mise sur pied de niveaux nationaux de coordination,
- reliée aux politiques des instances internationales et des principaux partenaires européens sur les marchés mondiaux,
- respectueuse des règles du marché intérieur,
- garantissant la compatibilité des aides publiques de l'Union européenne.

3.2 Ainsi, d'après le Comité, la politique communautaire des aides d'État doit apporter une contribution active de manière à rendre l'Europe plus attrayante pour les investissements et pour l'emploi, afin de renforcer la compétitivité des entreprises et la cohésion sociale, stimuler la disposition à la recherche et à l'innovation, et enfin pour promouvoir la création et la diffusion des nouvelles connaissances et la formation des ressources humaines.

3.3 De l'avis du CESE, les dispositions communautaires d'exemption relatives aux aides à la formation et à l'emploi devraient être étendues et simplifiées par le biais d'un règlement général d'exemption par catégorie, en privilégiant les mesures d'aide les plus transparentes et ciblées sur des objectifs précis. Ces mesures devraient être identifiées en coopération étroite avec les entreprises et les partenaires sociaux qui, en tant que destinataires des régimes d'aide, sont les plus effectivement à même d'évaluer l'efficacité des instruments proposés.

3.4 En ce qui concerne le régime des aides à finalité régionale, dans le nouveau cadre programmatique 2007-2013, le Comité soutient la volonté de relancer le développement des régions défavorisées (régions NUTS II «à effet statistique», régions NUTS II «en croissance économique», régions NUTS III «à faible densité de population»), des îles et des zones de montagnes caractérisées par une marginalité territoriale, en dépassant la logique de l'assistance, en réduisant les montants maximums d'aides, en limitant à 10 % le différentiel entre les classes extrêmes des régions en retard de développement et en luttant contre les délocalisations susceptibles d'être provoquées par des différentiels disproportionnés d'aides (ne dépassant pas 20 % pour des régions NUTS III) entre les régions transfrontalières.

3.4.1 Le Comité partage l'approche de la Commission sur la question de l'intensité des aides à finalité régionale pour des entreprises de typologie différente, mais estime qu'il y a lieu d'éviter le risque de freiner l'expansion des petites entreprises en termes de taille en garantissant une majoration unique (de 20 %) tant pour les petites entreprises que pour les entreprises de taille moyenne. Les limites proposées pour soutenir les investissements des grandes entreprises, dans les régions couvertes par les nouvelles dérogations, devraient tenir compte de la nouvelle classification des entreprises prévue par la recommandation de la Commission de 2003 ⁽¹⁴⁾.

3.5 En ce qui concerne les aides de faible montant, le Comité est favorable à un relèvement du plafond prévu par les aides «de minimis» en vue également d'un ciblage plus précis et d'une simplification de l'action communautaire.

3.6 Le Comité est d'avis que la Commission devrait pouvoir concentrer son attention sur l'examen des aides d'État qui ont un impact significatif sur les échanges, sans disperser son énergie dans l'étude d'une multiplicité de cas, ayant une incidence essentiellement locale, en clarifiant le sens et l'interprétation de la notion d'incidence locale.

3.7 Le Comité estime que le contrôle sur les aides d'État doit être proportionné et efficace et qu'il convient d'éviter des procédures complexes de notification pour les cas ayant un impact économique marginal sur la concurrence communautaire.

3.8 Le Comité soutient fermement la proposition sur les aides d'État de faible montant, présentée en son temps par la Commission (février 2004), dans une optique permettant de garantir aux États membres une plus grande flexibilité, des procédures simplifiées, ainsi qu'une marge de manœuvre suffisante pour les mesures d'aide destinées à la réalisation des objectifs prévus par la stratégie de Lisbonne, tout en préservant des possibilités de contrôle adéquates par la Commission

3.9 En matière d'aides sectorielles, à l'instar des indications données par la Commission pour les exemptions par catégorie, il y a lieu d'assurer la cohérence entre les politiques communautaires sectorielles et les régimes d'aide dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'information et de la communication. Dans les domaines de la culture, de l'audiovisuel, du

cinéma et du sport où il existe un grand potentiel d'innovation, de croissance et de nouveaux emplois, la stratégie de Lisbonne a indiqué des objectifs précis.

3.10 En matière d'aides environnementales, l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement restera en vigueur jusqu'en 2007. Dans ce cas également, il est important de poursuivre les objectifs établis par la stratégie de Lisbonne, en favorisant la réalisation du système d'échange d'émissions de CO₂ (ETS système d'échange de quotas d'émission - Plans nationaux d'allocation des quotas) dans le cadre des objectifs du protocole de Kyoto.

3.11 Aides à l'innovation (d'après la définition du Livre vert ⁽¹⁵⁾). D'après le Comité, il faudrait étendre la réglementation existante à des typologies d'aides destinées à des activités d'innovation, et non couvertes par les lignes directrices actuelles, et identifier des critères clairs et généraux de compatibilité, qui laissent aux États des marges d'intervention plus importantes, sans obligation de notification.

3.11.1 Afin d'obtenir une amélioration dans ce domaine, le CESE demande à la Commission de mieux préciser, avec l'aide d'Eurostat, quelles seraient les activités de production et de services pouvant être incluses dans celles que l'on peut définir aujourd'hui d'innovantes. Il serait en effet très utile de pouvoir disposer de lignes directrices dans ce secteur sensible.

3.11.2 Dans cette optique, le Comité se réjouit de la présentation, le 21 septembre 2005, de la communication sur le régime des aides d'État à l'innovation, destinée à fournir un encadrement communautaire à ce secteur déterminant et à identifier d'une part, les situations plus évidentes de défaillance du marché et, de l'autre, les interventions de circonstance, réalisables dans les cas où il est possible d'apporter un remède à ces situations.

3.12 Par ailleurs, il y a lieu également d'identifier clairement des critères prédéfinis en mesure d'indiquer quelles sont les défaillances du marché susceptibles d'entraver l'optimisation des mesures et des instruments innovants dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne: il conviendra néanmoins en même temps de laisser aux États membres et à leurs régions des marges de manœuvre suffisantes pour adapter des interventions proportionnées et efficaces, à même de transformer la recherche préparatoire en innovation commerciale et de marché.

3.13 En ce qui concerne les aides destinées à encourager les investissements dans des projets innovants réalisés par des PME, il convient qu'elles visent à promouvoir également l'expansion des entreprises en termes de taille, et qu'elles prévoient notamment:

- le soutien aux réseaux régionaux et transrégionaux d'innovation,
- la promotion de la politique des districts et des parcs technologiques industriels,

⁽¹⁴⁾ JO L 124, du 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- le recours aux *business angels* et intermédiaires de services, tels que les «*venture technologists*» (fournisseurs de technologie d'entreprise), les courtiers et les consultants dans le domaine des brevets,
- la création de centres de transfert de technologie et de capital-risque,
- la formation et le recrutement du personnel technique qualifié.

3.14 De l'avis du Comité, le nouveau régime d'encadrement devrait prendre en compte également l'ensemble des facteurs relatifs à l'environnement, qui exercent une influence sur le processus d'innovation, tels que:

- la culture d'entreprise orientée vers l'innovation,
- le système de relations et d'interdépendances avec d'autres entreprises, organismes et collectivités publiques, qui sont fondamentales pour la création et la diffusion de la connaissance et de l'innovation,
- la cadre législatif et réglementaire de référence, notamment en matière de propriété intellectuelle,
- l'accès au marché des capitaux, notamment en ce qui concerne le capital-risque et les start-ups (réexamen de la communication sur le capital-investissement),
- les services d'éducation et de formation et les rapports entre le monde universitaire, scientifique et l'entreprise,
- les structures de support (telles que les incubateurs, les réseaux de districts, les parcs industriels et technologiques) et d'intermédiation pour l'innovation.

3.14.1 D'une manière plus générale, il estime que dans le processus de révision des orientations relatives aux aides horizontales en matière de recherche, d'innovation, d'environnement et de capital humain, il serait utile:

- d'accroître l'intensité prévue actuellement pour les mesures horizontales,
- de conserver les primes territoriales pour les actions réalisées dans des zones en retard de développement,
- de prévoir pour les zones non éligibles, ou perdant leur éligibilité au titre de l'art. 83 point c, une «prime de cohésion» pour des interventions cofinancées par les Fonds structurels.

3.15 En ce qui concerne le régime d'aides dans le secteur des services d'intérêt économique général, il faut souligner que ces services constituent un élément essentiel de la cohésion sociale et territoriale: il est par conséquent nécessaire que, sur la base des critères fixés par l'arrêt Altmark⁽¹⁶⁾ et la décision y

afférente de la Commission du 13 juillet 2005, la référence à la notion d'«entreprise moyenne, bien gérée» fasse l'objet d'une clarification, et que la sécurité juridique soit garantie pour les compensations accordées au titre d'une mission de service public, qui constituent des aides d'État compatibles avec le traité.

3.16 D'après le Comité, la législation future devrait prendre en compte le fait que c'est aux institutions ayant une légitimité démocratique en la matière, aux niveaux national, régional et local que revient la responsabilité de définir les services d'intérêt économique général⁽¹⁷⁾.

4. Simplification et transparence des procédures

4.1 Le Comité estime que des progrès importants peuvent être réalisés en vue d'une simplification et d'une transparence plus poussées, en renforçant l'action entreprise par la Commission pour rendre la politique communautaire des aides plus ciblée sur les éléments susceptibles de provoquer des distorsions significatives de la concurrence.

4.2 Il y a lieu également de remédier à la longueur des délais de traitement des dossiers, en améliorant et en allégeant les pratiques administratives, et en sollicitant la responsabilité des États membres afin de garantir transparence et efficacité.

4.3 Selon le Comité, l'élaboration de codes de bonne conduite, impliquant à part entière tous les acteurs intéressés, et notamment les entreprises, dans la mesure où elles sont les destinataires des mesures d'aides, est très souhaitable également.

5. La réforme et l'Europe à 25

5.1 La situation nouvelle résultant de l'élargissement exige des adaptations à la politique des aides d'État, afin de permettre à l'ensemble des régions européennes d'être susceptibles d'attirer, les unes autant que les autres, de nouvelles implantations et de nouveaux investissements et pour garantir une concurrence loyale entre les régions limitrophes.

5.2 Les dix nouveaux États membres de l'Union affectent actuellement aux entreprises, au titre des aides d'État, des montants nettement plus importants – exprimés en pourcentage de leur PIB – que ceux versés dans l'Europe des Quinze, bien que ce rapport marque une tendance de rééquilibrage progressif. Au cours de la période 2000-2003, les aides d'État dans les nouveaux États membres ont représenté en moyenne 1,42 % du PIB, à comparer à une moyenne de 0,4 % dans l'UE-15.

⁽¹⁶⁾ Affaire C-280/00, Altmark Trans et Magdeburg – Nahverkehrsgesellschaft Altmark (2003) CJCE I-7747.

⁽¹⁷⁾ L'exemption des compensations au titre de service public, d'après l'art. 86 paragraphe 2, devrait être suffisamment significative pour permettre une flexibilité suffisante, une dynamique appropriée et des charges administratives minimales.

5.3 La stratégie de Lisbonne a prévu l'utilisation des aides pour atteindre des objectifs horizontaux. En 2002, elles représentaient 73 % des aides dans l'UE-15, contre 22 % dans les nouveaux États membres ⁽¹⁸⁾.

5.4 Par ailleurs, il convient de reconnaître que les nouveaux États membres ont très bien su s'adapter à l'économie de marché, bien que l'Europe élargie doive encore réaliser des progrès importants pour réduire le niveau général des aides et pour favoriser la compétitivité, le développement durable et cohérent, ainsi que la nouvelle économie européenne de la connaissance.

6. Implication des acteurs intéressés: entreprises et société civile

6.1 Le Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer la gouvernance des pratiques et des procédures dans le domaine des aides d'État, en impliquant davantage les acteurs directement intéressés. Parmi ceux-ci figurent au premier rang les entreprises et la société civile qui sont exposées au premier lieu tant aux incertitudes juridiques et aux lenteurs des délais d'approbation communautaire des régimes d'aides, qu'aux graves conséquences liées à la récupération des aides déclarées non recevables ou illégales.

6.2 Les entreprises, en tant que destinataires des régimes d'aide et aussi en tant qu'acteurs de la concurrence, se trouvent dans une position privilégiée pour:

- évaluer, grâce à leur bagage de connaissances et d'expériences directes, l'efficacité des instruments mis en oeuvre, effectuer le suivi des solutions adoptées et définir les «meilleures pratiques» possibles,
- favoriser une meilleure diffusion de la législation communautaire, sous une forme claire, transparente et directement accessible aux utilisateurs, tant pour ceux qui octroient les aides que pour ceux qui en bénéficient,
- contribuer à surmonter les difficultés et les incertitudes liées à l'interprétation et à l'application, qui risquent de mettre en question la légitimité du contrôle sur les aides d'État,
- mettre en place des modalités d'autoapplication de la réglementation en favorisant le respect et la pleine application des législations européennes.

⁽¹⁸⁾ À l'échelon européen, environ 73 % des aides totales (aides aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et des transports non comprises) ont été accordées en 2002 en faveur d'objectifs horizontaux, notamment la recherche et le développement, les petites et moyennes entreprises, l'environnement et le développement économique régional. Les 27 % restants ont consisté en des aides visant des secteurs spécifiques (principalement le secteur manufacturier, l'industrie houillère et les services financiers), notamment des aides au sauvetage et à la restructuration. La part des aides en faveur d'objectifs horizontaux a augmenté de 7 points de pourcentage entre la période 1998-2000 et la période 2000-2002: cette hausse résulte en grande partie d'augmentations sensibles des aides en faveur de l'environnement (+7 points) et de la recherche et du développement (+ 4 points). Cette tendance positive a été enregistrée, à des degrés variables, dans la majorité des États membres. En effet, dans plusieurs États membres - Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas, Autriche et Finlande - la quasi-totalité des aides accordées en 2002 a été allouée à des objectifs horizontaux. (COM(2004) 256 final).

6.3 Par conséquent, le Comité estime nécessaires:

- une implication institutionnelle accrue des entreprises dans les processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques,
- l'introduction de mécanismes d'évaluation ex post et d'un suivi de l'efficacité économique des mesures,
- un accès complet, sur Internet, aux décisions de la Commission non seulement dans la langue de l'État membre intéressé, mais également dans une des langues de travail de la Commission,
- une information sur une base régulière aux entreprises, sur les processus de notification en cours, afin de leur permettre de vérifier que les règlements de facilitation approuvés au niveau national ou local sont conformes aux règles substantielles et aux procédures de l'UE relatives aux aides, et d'interagir avec les pouvoirs publics, aux différents niveaux, pour une meilleure application de la politique communautaire en matière d'aides,
- un contrôle proactif de l'application réglementaire, en impliquant les milieux de l'entreprise et les représentants de la société civile dans l'analyse économique des défaillances du marché et des insuffisances de performance d'un secteur ou d'une industrie,
- la mise en œuvre de mécanismes systématiques et partagés, fondés sur des critères définis et transparents, d'identification des défaillances du marché – *market failure watch* – et des mesures d'aide qui n'ont pas d'impact significatif sur la concurrence au sein du marché intérieur et qui sont conformes à la stratégie de Lisbonne.

7. Pour une politique des aides d'État conçue comme un instrument de croissance, élaboré dans le cadre d'une perception commune du développement économique intégré et cohérent à 25-27 États membres, générateur de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises

7.1 Le Comité est d'avis qu'il convient d'illustrer de manière claire la valeur ajoutée que les aides d'État représentent pour l'avenir de l'Union européenne, dans le cadre des objectifs d'un développement compétitif, durable et cohérent des États membres souscrits à Lisbonne et rappelés à plusieurs reprises – depuis l'an 2000 jusqu'à nos jours – à l'occasion de plusieurs Sommets européens.

7.1.1 Les secteurs clés identifiés par cette stratégie requièrent des efforts financiers significatifs et ciblés, qui doivent pouvoir être pleinement mis en œuvre dans les politiques budgétaires et structurelles des États membres: cet ensemble doit s'inscrire dans un contexte cohérent et compatible des politiques, défini au préalable, auquel l'ensemble des composantes, y compris la politique communautaire de la concurrence, devra se rapporter et se conformer.

7.2 L'achèvement d'un marché unique européen, en mesure de rivaliser à armes égales avec les autres partenaires du marché mondial requiert, d'après le Comité, une modernisation poussée tant des comportements que des conceptions des politiques européennes en matière d'économie, et notamment des aides d'État; cela s'impose également pour rendre possible la création des grandes infrastructures et des grands investissements matériels nécessaires au fonctionnement d'un marché efficace, technologiquement avancé et compétitif.

7.3 Il convient, d'après le Comité, d'encourager les États membres et les régions, par le biais d'une définition des critères de compatibilité générale, à mettre en œuvre des politiques de soutien poursuivant l'objectif d'une économie compétitive et qui respecte les règles de la libre concurrence.

7.4 Lorsque le marché échoue à rendre compétitives les entreprises européennes et révèle son incapacité à renforcer leurs capacités d'innovation technologique, de formation et d'internationalisation, la politique européenne des aides d'État doit faciliter et non entraver les politiques et les interventions qui visent à stimuler la croissance des entreprises et à accroître leur capacité à attirer en Europe de nouveaux investissements, de nouveaux savoir-faire et de nouveaux capitaux.

8. Recommandations finales

8.1 Le Comité fait part de son soutien à la modernisation de la politique européenne des aides d'État, fondée sur une nouvelle approche proactive et sur un nouvel encadrement communautaire général. A cet égard, il recommande notamment:

- une politique en mesure d'apporter des réponses adéquates, et de remédier aux défaillances du marché ou de mettre fin à celles-ci,
- une politique qui apporte une contribution de taille à l'achèvement du marché intérieur, sans entraîner de distorsions de la concurrence,
- une politique plus cohérente et intégrée, qui encourage la réalisation des différents volets de la stratégie de Lisbonne, afin de rendre plus compétitifs et perfectionnés au niveau mondial, le niveau de développement des entreprises ainsi que la qualité du travail et de la vie des citoyens,

- le renforcement du tissu industriel et des services, obtenu grâce au développement de l'entreprise et en adaptant le monde de l'industrie et du travail aux nouveaux objectifs de la politique industrielle et aux nouvelles exigences que la globalisation impose,
- un soutien appuyé à l'innovation, dans tous ses aspects, au niveau des produits comme des procédés ⁽¹⁹⁾,
- une approche proactive, afin d'accroître l'attrait de l'Europe pour les investissements et sa capacité à créer de l'emploi, de renforcer la dimension compétitive des entreprises, de stimuler la disposition à la recherche et à l'innovation, et enfin de promouvoir la création et la diffusion des nouvelles connaissances et la formation des ressources humaines,
- une attention accrue à l'égard des facteurs qui faussent réellement la concurrence sur le marché intérieur et international, sans se disperser dans des démarches bureaucratiques inutiles et coûteuses pour des phénomènes limités, circonscrits et n'ayant aucun effet significatif de distorsion,
- une approche fondée sur la simplification, la transparence et des procédures et des règles certaines, et parallèlement une action basée sur des critères bien établis, non discrétionnaires et également compatibles avec l'agenda de Lisbonne, en termes de développement harmonieux, cohérent et compétitif au niveau mondial,
- une implication institutionnelle accrue des entreprises dans les processus de décision et d'application dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité ainsi que lors de la mise en application,
- un lien plus étroit entre les réglementations européennes et celles des instances internationales de l'OMC et des principaux partenaires de l'Europe sur les marchés mondiaux,
- la définition d'une vision commune, par le biais de la réalisation d'un exercice de prévision participative, auquel l'ensemble des acteurs et des instances politiques, économiques et sociaux puissent participer, afin de vérifier de manière préventive les compatibilités effectives de développement et d'intervention.

Bruxelles, le 14 décembre 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁹⁾ Comme indiqué dans le Livre vert sur l'innovation (1995).