

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État»**

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Rapporteuse: **M<sup>me</sup> BUTAUD-STUBBS**

Le 8 mai 2012, la Commission, a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État"*

COM(2012) 209 final.

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 25 octobre 2012.

Lors de sa 484<sup>e</sup> session plénière des 14 et 15 novembre 2012 (séance du 14 novembre 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour et 5 abstentions.

## 1. Conclusion et recommandations

1.1 La politique européenne en matière d'aides d'État présente une importance stratégique pour l'UE dans une économie mondialisée fortement concurrentielle.

1.2 Le CESE estime que la réforme proposée par la Commission dans sa communication doit être soutenue compte tenu de ses objectifs:

- faire contribuer la politique européenne en matière d'aides d'État à la stratégie 2020;
- parvenir à une nouvelle répartition des tâches plus efficace entre la Commission et les États membres;
- obtenir plusieurs améliorations procédurales.

1.3 Le CESE partage la vision exprimée par la Commission d'un lien positif à renforcer entre des aides d'État efficaces et l'objectif d'une croissance durable et inclusive. Une politique ciblée d'aides d'État permettra de stimuler l'innovation (y compris l'innovation sociale), le recours aux technologies vertes et le développement du capital humain tout en évitant les dommages environnementaux. Bien ciblée, une politique dynamique d'aides publiques peut contribuer activement à atteindre des niveaux élevés d'emploi et de cohésion sociale.

1.4 Cette réforme ambitieuse dans ses objectifs, ses modalités et son calendrier mérite cependant d'être précisée sur un certain nombre de points.

1.5 Le CESE demande à la Commission de préciser certaines notions mentionnées dans la communication:

1.5.1 La notion clé de "défaillances de marché" telle qu'appliquée par la Commission semble également mériter une définition plus précise car son acception est variable selon les environnements: accès au crédit, financement des réseaux à haut débit, viabilisation à des fins commerciales de sites industriels, accès à l'innovation, formation, développement de l'entrepreneuriat féminin, etc. En outre, ces dernières peuvent être liées à des causes variables: externalités négatives, informations imparfaites, problèmes de coordination, existence d'un pouvoir de marché, etc.

1.6 Le CESE soulève un certain nombre d'interrogations sur les réformes envisagées:

1.6.1 La réforme proposée par la Commission conduit à une responsabilisation accrue des États membres dans l'attribution et le contrôle des aides d'État. Quels sont les moyens juridiques et pratiques qu'envisage la Commission pour convaincre les États membres de pleinement coopérer dans l'application du droit des aides d'État?

1.6.2 Un accroissement des responsabilités des États membres en matière de contrôle des aides risquerait de conduire à une application subjective des règles par les États membres, à des manœuvres déloyales entre États avec le retour d'un certain patriotisme économique qui générerait in fine davantage d'insécurité juridique pour les entreprises.

1.6.3 En s'appuyant sur un rapport de l'OMC, la Commission établit que les montants d'aides d'État mobilisés par nos principaux concurrents mondiaux seraient comparables. Cependant, la politique européenne en matière d'aides d'États offrirait un cadre plus transparent que celui présenté par les systèmes existants aux États-Unis, en Inde, en Corée, ou encore au Brésil. Ces données sont anciennes et méritent d'être actualisées afin de permettre à la Commission de disposer d'une vision exhaustive et précise de la situation qui prévaut aujourd'hui.

1.6.4 La Commission aborde la question des caractéristiques du système de l'UE par rapport aux autres systèmes existants de contrôle des aides d'État, mais elle ne tire aucune conclusion particulière. Pour quelles raisons ne réaffirme-t-elle pas à cette occasion la nécessité d'une approche économique du "level-playing field" au niveau mondial afin de permettre une attribution équilibrée de ces aides? Le CESE souligne qu'il faut efficacement remédier aux conséquences spécifiques de subventions étrangères illégales qui mettent en péril la compétitivité des entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes mondiales.

1.7 Le CESE propose enfin un certain nombre de modifications qui lui semblent nécessaires au regard de la nécessité reconnue par la Commission et le Conseil de soutenir les PME notamment alors qu'elles subissent la pression concurrentielle d'entreprises des pays tiers bénéficiant d'aides d'État directes et indirectes plus importantes en volume et plus opaques dans leur octroi.

1.7.1 Compte tenu de la faiblesse de leur montant, de leurs effets positifs pour les PME et TPE et de leur impact limité sur le marché intérieur, le CESE propose de porter, de manière pérenne, le plafond des aides de minimis de 200 000 euros à 500 000 euros, sachant qu'il est apprécié sur une période de 3 années consécutives pour chaque entreprise, à l'instar de ce qui vient d'être décidé pour les services d'intérêt économique général.

1.7.2 Compte tenu de la nécessité d'aider les PME européennes à développer leur marché à l'international, le CESE propose une modification de l'article 27.3 du règlement général d'exemption 800/2008 afin de déclarer compatibles avec le marché commun des aides pour aider les PME à participer à des foires et salons pendant une période limitée à trois années consécutives.

1.8 À la lumière de son expérience, le CESE formule trois recommandations pratiques à l'attention de la Commission:

1.8.1 La rédaction d'un guide pratique de vulgarisation donnant les définitions, les interdictions, les procédures disponibles dans toutes les langues officielles de l'UE afin d'améliorer la compréhension et la bonne utilisation des aides d'État par les entreprises, les juridictions et les pouvoirs publics.

1.8.2 L'organisation de séminaires de formation supplémentaires pour les autorités nationales compétentes des États membres afin de s'assurer de l'application la plus uniforme possible du droit communautaire relatif aux aides d'État dans tous les États membres.

1.8.3 Compte tenu de l'importance des modifications envisagées, le CESE demande à être consulté sur la révision du règlement de minimis, du règlement d'habilitation, et du règlement général d'exemption.

## 2. Le contenu de la communication

2.1 La Commission entend réformer dans trois directions principales la politique européenne en matière d'aides d'État:

- a) favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive dans un marché intérieur concurrentiel conformément à la stratégie "Europe 2020";
- b) concentrer l'examen ex ante par la Commission sur les affaires les plus significatives ayant une incidence importante sur le marché intérieur;
- c) simplifier les règles de procédure et accélérer le processus de décision.

2.2 Cette réforme repose sur un constat mitigé de la politique actuelle:

- les règles actuelles sont complexes à comprendre, à appliquer et à contrôler. Le Commissaire J. Almunia déclarait lui-même devant le CESE le 23 février 2012 qu'il existait 37 actes (règlements, communications et lignes directrices) différents;
- les résultats actuels du suivi de la mise en œuvre des mesures couvertes par une exemption par catégorie font apparaître un manque certain de conformité avec les règles relatives aux aides d'État;
- la Commission ne dispose pas de règles permettant de fixer des priorités claires en matière de traitement des plaintes;
- les relations entre les États membres et la Commission pourraient mieux fonctionner en matière d'échanges d'informations et de coopération dans les procédures de notification.

2.3 Afin de remédier à cette situation dans un contexte où toutes les potentialités du marché unique doivent être exploitées (énergie, transports, technologies du numérique), la Commission propose l'adoption d'une réforme ambitieuse dans ses objectifs, ses modalités et son calendrier.

2.4 La réforme proposée est ambitieuse dans ses objectifs puisqu'il s'agit, d'une part, de mettre au service de la croissance européenne l'une des politiques communautaires les plus anciennes et les plus intégrées, et, d'autre part, d'obtenir des améliorations procédurales assez radicales même si elles ne sont ni chiffrées ni détaillées dans la communication.

2.5 La réforme proposée est ambitieuse dans ses modalités car la Commission propose de réaliser un ensemble cohérent de révisions concomitamment dans le cadre d'une "stratégie intégrée":

- une révision du règlement de minimis;
- des modifications du règlement d'habilitation du Conseil relatif à la définition de certaines catégories d'aides réputées compatibles avec le marché intérieur, et des lors, exemptées de notifications;
- une révision du règlement général d'exemption par catégorie pour les catégories d'aides couvertes par le règlement d'habilitation en vigueur;
- une clarification juridique de la notion d'aide d'État;
- une modernisation du règlement de procédure en matière d'aides d'État.

2.6 La réforme proposée est ambitieuse dans son calendrier puisque la Commission vise l'adoption des propositions pour des révisions des règlements de procédures et d'habilitation à l'automne 2012, et celle des autres éléments du "paquet" pour la fin de 2013, c'est à dire avant l'entrée en vigueur des perspectives financières 2014-2020.

### 3. Observations générales

#### 3.1 *Le contrôle des aides d'État dans le cadre plus général du droit européen de la concurrence*

3.1.1 Le CESE approuve les objectifs annoncés par la Commission dans sa communication, visant à "faciliter le traitement d'aides bien conçues, axées sur les défaillances reconnues du marché et des objectifs d'intérêt commun", grâce à une concentration des contrôles sur les affaires ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur, en simplifiant les règles et en prenant des décisions plus rapides.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une évolution plus générale du droit de la concurrence, s'agissant tant du droit des pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante) que du contrôle des concentrations.

3.1.2 Pratiques anticoncurrentielles: la "modernisation du droit de la concurrence" mise en place par le règlement n° 1/2003<sup>(1)</sup> et les textes qui l'accompagnent ont initié une décentralisation dans l'application du droit de la concurrence, à travers la suppression du système de notification préalable. La Commission est ainsi en mesure de concentrer son action sur la lutte contre les restrictions et abus les plus graves, notamment les cartels. Cette modernisation s'est accompagnée d'un renforcement de la coopération entre les autorités nationales de la concurrence constituées en réseau, d'une part, et la Commission, d'autre part.

<sup>(1)</sup> JO L 1 du 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 Contrôle des concentrations: le Commissaire J. Almunia a récemment annoncé la possibilité d'une réforme prochaine du système européen de contrôle des concentrations afin, notamment, que la Commission puisse se focaliser sur les concentrations les plus susceptibles d'affecter le marché<sup>(2)</sup>. À court terme, il s'agirait de simplifier le traitement des cas les moins problématiques en améliorant la "procédure simplifiée" et de réviser la procédure de pré-notification. À plus long terme, le régime de contrôle des concentrations lui-même pourrait être revu, par le biais d'un examen des acquisitions minoritaires non contrôlantes et d'une meilleure articulation entre les systèmes nationaux et européen, en ce qui concerne les seuils et renvois.

#### 3.2 *Les critères devant guider un encadrement général des aides d'État*

3.2.1 Le CESE réitère son soutien à un encadrement général des aides d'État articulé autour des critères suivants<sup>(3)</sup>:

- ciblage et sélection des aides;
- cohésion avec les stratégies d'achèvement du marché unique;
- simplification, transparence et sécurité juridique s'agissant des procédures et des règles;
- dialogue renforcé avec les États membres dans les processus de décision et d'application, ainsi que dans les phases d'évaluation et de suivi de l'efficacité;
- renforcement de l'information à destination des entreprises sur les règles et procédures applicables aux aides d'État;
- responsabilités partagées, par la mise sur pied de niveaux nationaux de coordination;
- adaptation des règles européennes en matière d'aides d'État aux stratégies d'aides mises en place par nos principaux partenaires commerciaux afin d'assurer l'existence d'un "level-playing field" vis à vis du reste du monde<sup>(4)</sup>.

#### 3.3 *L'accroissement des responsabilités des États membres dans l'application des règles relatives aux aides d'État*

3.3.1 Le CESE comprend qu'une concentration des contrôles de la Commission sur les affaires les plus problématiques s'appuierait notamment sur un élargissement des mesures d'aides exemptes de l'obligation de notification. Ceci s'accompagnerait nécessairement d'une responsabilisation accrue des États membres. Le CESE relève toutefois que ceci nécessiterait de prendre en considération les spécificités du droit des aides

<sup>(2)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

<sup>(3)</sup> JO C 65 du 17.3.2006, p. 1, pt 3.1.

<sup>(4)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf).

d'État. En effet l'État et, plus généralement, l'ensemble des entités étatiques et publiques susceptibles d'accorder des aides, sont en quelque sorte "juge et partie".

3.3.2 Un accroissement des responsabilités des États membres en matière de contrôle des aides risquerait de conduire à une application subjective des règles par les États membres, à des manœuvres déloyales entre États avec le retour d'un certain patriotisme économique qui générerait in fine davantage d'insécurité juridique pour les entreprises.

3.3.3 Plusieurs voies peuvent être imaginées pour limiter ce type de risque au minimum:

- Un renforcement de la transparence par le biais d'obligations de reporting de la part des États membres. La publication d'un rapport annuel synthétique accessible sur le site de la Commission sur l'application du règlement de minimis et du règlement général d'exemption pourrait être instaurée.
- Financièrement, le risque lié à une illégalité/incompatibilité repose uniquement sur le bénéficiaire de l'aide, contraint de reverser la somme concernée - augmentée d'intérêts. Dès lors la responsabilité financière des États membres pourrait être augmentée, par exemple en imposant le paiement d'une amende à l'"autorité publique" ayant accordé l'aide visée.
- La création d'agences nationales indépendantes chargées de la politique des aides d'État pourraient être envisagée. Celles-ci interviendraient comme "point de contact" tant pour la Commission que pour les entreprises.
- La Commission devrait conduire des contrôles ex post plus efficaces et promouvoir activement les meilleures pratiques.

### 3.4 Simplification et transparence des procédures

3.4.1 La Commission et les États membres ont démontré leurs capacités de réactivité face à la crise économique et financière entre 2008 et 2011, en adoptant un ensemble de textes spécifiques<sup>(5)</sup>. Grâce notamment à une coopération accrue de la part des États membres et une forte mobilisation des services de la Commission, des décisions ont pu être prises dans de brefs délais, à la satisfaction des États et des entreprises.

<sup>(5)</sup> Cf. Règles temporaires pour les aides d'État établies en réponse à la crise économique et financière.

3.4.2 De manière générale toutefois, les procédures demeurent excessivement longues et complexes pour les parties prenantes. Le CESE soutient donc la volonté de la Commission de remédier à la longueur des délais de traitement des dossiers, en améliorant les pratiques administratives et en sollicitant la responsabilité des États membres afin de garantir transparence et efficacité. Il importe que ces délais suivent, autant que possible, le rythme des affaires économiques.

3.4.3 En ce sens, la "procédure simplifiée" pour le traitement de certains types d'aides<sup>(6)</sup> pourrait être étendue tout en demeurant encadrée. En vertu de cette procédure, la Commission se borne à vérifier si la mesure d'aide est conforme aux dispositions et pratiques existantes.

### 3.5 Une meilleure application du droit ("better enforcement")

3.5.1 La mise en œuvre effective du droit des aides d'État est essentielle. Le CESE constate cependant que, fréquemment, les juridictions nationales ne sont pas en mesure d'assurer une application efficiente du droit des aides d'État, notamment pour garantir les droits d'entreprises victimes de l'octroi de mesures d'aide illégales à des entités concurrentes. Plusieurs raisons peuvent être invoquées, parmi lesquelles l'insuffisante maîtrise par les magistrats du droit européen de la concurrence et les contraintes procédurales inhérentes à toute action contentieuse.

3.5.2 Il convient d'imaginer des solutions permettant de renforcer l'application du droit des aides d'État en pratique. Les entreprises comme les juridictions nationales devraient disposer d'outils et de procédures plus efficaces.

## 4. Observations particulières

### 4.1 Préciser la notion de "défaillance de marché"

4.1.1 Le CESE approuve l'objectif consistant à approuver les seules mesures d'aide qui (i) contribuent à soutenir la croissance en cherchant à remédier à une défaillance du marché (l'octroi d'une aide d'État doit en effet non remplacer mais bien compléter une dépense privée) et (ii) ont un effet d'incitation, autrement dit qui incitent le bénéficiaire à entreprendre des activités qu'il aurait renoncé à mener en l'absence d'aide.

4.1.2 Dans ce contexte, la notion de "défaillance de marché" doit impérativement être précisée et illustrée par des exemples dans différents domaines, sur la base notamment de la jurisprudence européenne existante, afin d'aider tant les autorités publiques que les entreprises à appréhender cette notion d'une manière uniforme et à l'intégrer au stade de la conception des mesures d'aide.

<sup>(6)</sup> JO C 136 du 16/06/2009, p. 3.

#### 4.2 *Approfondir et actualiser les comparaisons internationales dans le domaine des aides d'État*

4.2.1 La communication évoque dans les paragraphes 16 et 17 la politique de la concurrence conduite dans les pays tiers. La Commission en conclut que l'UE dispose d'un cadre plus transparent tout en permettant d'atteindre des niveaux d'aide comparables. Cette affirmation repose sur une analyse comparative réalisée par l'OMC en 2006. Le CESE demande à la Commission de bien vouloir faire réaliser par l'OMC une étude plus récente car, à la lumière de la crise, plusieurs pays membres de l'OMC tiers à l'UE ont eu recours à des subventions massives, notamment dans les secteurs de l'industrie manufacturière. Il est en effet souhaitable que la future politique de la concurrence applicable à partir de 2013 repose sur une vision récente et précise de la situation qui prévaut aux États-Unis, en Chine, en Inde, et au Brésil par exemple (y compris les aides octroyées par les entités fédérées) dans un contexte de concurrence économique exacerbée par la crise mondiale.

4.2.2 La mise en œuvre des règles d'aides d'État doit permettre de renforcer la compétitivité des entreprises sur le marché intérieur et à l'international. Or les entreprises européennes font face à la concurrence de sociétés établies des pays tiers, dont la législation ne prévoit parfois aucune limite en matière d'aides d'État. Cette situation peut générer de graves distorsions de concurrence au détriment des entreprises européennes, ainsi que la Commission le relève dans la communication (7).

4.2.3 Dans le respect de ses compétences, la Commission conduit des initiatives aux fins d'établir un "level-playing field" à l'échelle mondiale, autour de la notion de loyauté. Toute réforme du droit des aides d'État devra donc être coordonnée avec les actions menées par ailleurs par la Commission au niveau des instruments de politique commerciale (règles de l'OMC, accords bilatéraux de libre-échange).

#### 4.3 *Réviser la doctrine en matière d'aides à l'exportation*

4.3.1 La Commission reconnaît dans la proposition de règlement établissant un programme pour la compétitivité des entreprises et les PME 2014-2020 (COM(2011) 834 final) la nécessité d'aider les PME à exporter à l'intérieur de l'UE et dans le monde entier afin de trouver des relais de croissance. Il est

prévu d'octroyer un soutien et des services d'appui aux PME ayant des perspectives de croissance via le réseau Entreprise Europe.

4.3.2 Or, dans le même temps, la doctrine de la Commission apparaît trop restrictive puisque, par exemple dans le domaine de la participation des PME aux foires et salons, plusieurs conditions cumulatives sont posées par l'article 27 du règlement 800/2008 du 6 août 2008: les aides doivent représenter au maximum 50 % des coûts admissibles, être attribuées à des PME au sens communautaires et uniquement pour leur première participation à une foire ou à un salon.

4.3.3 Ce critère de la première participation est jugée inadéquat par rapport à une stratégie de développement à l'international qui implique la présence sur un même marché au moins pendant 3 ans avant de pouvoir définir sa stratégie de développement (agent, implantation, distribution). D'où la proposition du CESE de remplacer le critère à l'article 27.3 de la "première participation" par le critère de "la participation à une foire et salon dans la limite de trois années consécutives" tout en maintenant inchangés les deux autres.

#### 4.4 *Faire contribuer les aides d'État à une croissance durable et inclusive*

4.4.1 L'UE devra garantir que les aides d'État stimulent l'innovation, y compris dans le domaine social avec les aides à l'innovation sociale déjà reconnues dans l'"Union pour l'innovation", le recours aux technologies vertes et l'épanouissement du capital humain à l'intérieur d'un modèle de développement durable. Le CESE se félicite de la reconnaissance progressive des aides à l'innovation sociale comme aides compatibles avec le marché commun (8) et souhaite que ce mouvement s'intensifie à l'avenir dans le cadre du processus de modernisation des aides d'État.

4.4.2 Le CESE soutient également une conception des aides d'État destinées à la recherche et au développement qui inclut la conception, la réalisation et la mise sur le marché de produits, programmes, et services accessibles à des groupes vulnérables (notamment les personnes handicapées) dans la vie en société (9).

Bruxelles, le 14 novembre 2012.

Le président  
du Comité économique et social européen  
Staffan NILSSON

(7) Voir le paragraphe 17 de la Communication.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

(9) JO C 24 du 28.1.2012, p. 1.