

**Avis du Comité économique et social européen sur «Les aides d'État aux entreprises: sont-elles efficaces et efficientes?»**

(avis d'initiative)

(2016/C 013/05)

**Rapporteur: M. Edgardo Maria IOZIA**

Le 19 février 2015, le Comité économique et social européen (CESE) a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«*Les aides d'État aux entreprises: sont-elles efficaces et efficientes?»*»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 juillet 2015.

Lors de sa 510<sup>e</sup> session plénière des 16 et 17 septembre 2015 (séance du 16 septembre 2015), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 198 voix pour, 3 voix contre et 9 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE considère l'évaluation de l'impact des aides d'État comme un outil essentiel pour vérifier la cohérence entre les résultats et les objectifs proposés dans le but d'allouer les ressources de manière plus efficace et efficiente, et d'améliorer la transparence et la validation des processus de gestion.

1.2. De nombreux États membres ont déjà élaboré des systèmes d'évaluation complexes et structurés. Dans le même temps, l'intérêt des milieux académiques pour cette approche n'a cessé de croître, ce qui a permis d'améliorer les techniques d'évaluation et d'accroître la précision des instruments de mesure dont disposent les organes qui octroient les aides.

1.3. La Commission européenne a créé un forum de haut niveau, avec les États membres, sur les aides d'État accordées aux entreprises, au sein duquel la question de l'évaluation est également abordée.

1.4. Dans le discours qu'elle a prononcé en décembre dernier à l'occasion du forum de haut niveau, M<sup>me</sup> Margrethe VESTAGER, commissaire chargée de la politique de concurrence, a déclaré que le programme de modernisation de la politique en matière d'aides d'État comportait deux éléments clés particulièrement importants: **la transparence**, qui permettait aux citoyens de savoir où allait leur argent, et **l'évaluation**, qui révélait s'il avait été utilisé à bon escient. Le CESE souscrit pleinement à ce message.

1.5. Le CESE se réjouit du débat sur l'évaluation de l'impact des politiques de soutien aux entreprises et encourage la Commission à poursuivre avec détermination la démarche engagée il y a quelques années déjà.

1.6. Il convient toutefois de souligner qu'à l'exception des évaluations prévues par les règlements européens, de nombreux régimes d'aide échappent actuellement à toute évaluation d'impact. Dans de nombreux cas, la législation se borne à prévoir l'obligation d'attester la correspondance formelle entre les différentes interventions et les dispositions légales, ce qui ne permet pas de vérifier de manière globale et à long terme l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des investissements octroyés en soutien aux entreprises. Le CESE souhaite la généralisation des évaluations d'impact ainsi qu'un éventuel abaissement du seuil des 150 millions d'EUR pour le budget annuel moyen des régimes d'aide, que le règlement général d'exemption par catégorie fixe actuellement comme limite au-delà de laquelle s'applique l'obligation de notifier un plan d'évaluation *ex ante*, faute de quoi de nombreux États membres y échapperaient, en particulier lorsque le montant des aides est important, notamment par rapport à la taille de l'État concerné.

1.7. Le CESE souligne que l'ensemble de la réglementation en matière d'aides d'État fait progressivement évoluer le rôle de la Commission, inspiré précédemment par une culture essentiellement administrative, vers une nouvelle forme de coopération avec les États membres, dans le but d'optimiser les résultats des aides d'État, en insistant sur l'efficacité et l'efficience de celles-ci. Il s'agit là d'une avancée importante réalisée grâce à l'adoption de l'initiative de «modernisation».

1.8. Les États membres devront se doter d'outils d'évaluation appropriés, qui seront mis en œuvre par des organismes indépendants. Le CESE estime qu'il est nécessaire d'associer les partenaires sociaux à la définition du modèle d'évaluation, sans toutefois sacrifier les importantes compétences acquises par le personnel de l'administration publique, lequel doit jouer un rôle dans la définition des processus d'évaluation, participer à l'élaboration du rapport final et diffuser ainsi la pratique de l'évaluation au sein des organes de l'administration, en améliorant progressivement la base de connaissances dans ce domaine. La Commission européenne devra participer à l'harmonisation des critères d'évaluation entre les États membres. La comparabilité de ces critères permettra d'examiner de manière approfondie l'efficacité et l'efficience des aides d'État.

1.9. Une attention particulière devra être accordée à la situation des régions concernées par le système des aides d'État. La décision, louable, de la Commission consistant à exempter de notification préalable plus de 80 % de l'ensemble des aides d'État <sup>(1)</sup>, si elle permet d'octroyer immédiatement des aides, accroît toutefois aussi sensiblement les responsabilités et les coûts supportés par les administrations locales, et donc la dépense publique; ce système requerra en outre un effort important de la part des États membres, qui devront fournir les ressources adéquates pour mettre en place des cours de formation spécifiques et engager un échange de bonnes pratiques entre les collectivités locales. La culture du partenariat doit être développée à tous les niveaux.

1.10. Le CESE considère que le nouveau système qui confie aux États membres la responsabilité de l'évaluation *ex ante* entraîne une augmentation globale des coûts supportés par l'administration publique et les entreprises, ce qui appelle une planification rigoureuse de nature à éliminer les formalités superflues et à simplifier les procédures. Il fait remarquer par ailleurs que le délai de six mois applicable aux procédures visant à approuver des plans d'évaluation portant sur des régimes d'une grande complexité pourrait s'avérer trop court, et que l'élaboration de modèles contrefactuels pourrait poser d'importantes difficultés aux petits États membres.

1.11. Le CESE préconise l'adoption rapide de la communication relative à la notion d'aide d'État, afin d'aider notamment les administrations locales, auxquelles l'application massive de l'exemption de notification préalable a transféré la double charge consistant à déterminer ce qui constitue ou non une aide d'État et à appliquer l'aide d'une manière compatible avec le marché. Par exemple, dans le cas des financements publics de la culture et de la conservation du patrimoine, les incertitudes juridiques persistantes sur ce qui relève ou non des aides d'État poussent les administrations à considérer que toute intervention est soumise à la réglementation en matière d'aides d'État et aux charges administratives et procédurales afférentes. La même incertitude juridique prévaut concernant le financement public de toutes les infrastructures, notamment au regard de la jurisprudence dans l'affaire de l'aéroport de Leipzig. Il convient d'établir une définition claire et précise des interventions de soutien public aux entreprises qui ne constituent pas des aides d'État et de celles qui relèvent de cette notion au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.12. S'il apprécie les efforts consentis, le CESE considère toutefois que la pratique de l'évaluation doit impérativement aller au-delà des cas mentionnés ci-dessus et être étendue à tous les échelons de gouvernance — États et régions. Le Comité invite la Commission et les États membres à prendre de nouveaux engagements dans ce sens.

1.13. Il ressort de l'analyse effectuée qu'il n'y a pas suffisamment de données disponibles sur ce que la gestion des aides d'États aux entreprises coûte aux administrations publiques. Outre la mesure même des aides par rapport aux résultats obtenus, une évaluation sérieuse de ces aides doit impérativement prendre en compte les dépenses encourues par les administrations publiques. La transparence du système exige que ces données soient publiées. D'après les données disponibles, la part totale des charges administratives s'élèverait à environ 5 %, chiffre auquel il convient d'ajouter les coûts de «mise en conformité», également évalués à 5 %, ainsi que les coûts d'évaluation ultérieurs, que la Commission estime à un peu moins de 1 %. Ce niveau de contribution, probablement estimé par défaut, apparaît objectivement excessif.

---

<sup>(1)</sup> Discours prononcé par M<sup>me</sup> Margrethe Vestager, commissaire chargée de la concurrence, à l'occasion du forum de haut niveau des États membres, le 18 décembre 2014.

1.14. Le CESE invite la Commission à éviter de créer des charges imprévues et supplémentaires pour les entreprises et à veiller à ce que l'ensemble du système d'évaluation soit plus efficace et efficient.

1.15. Il est essentiel que les évaluations prennent également en compte l'efficacité des coûts administratifs et de ceux liés aux modèles d'évaluation.

1.16. Il convient d'assurer la comparabilité des différents modèles et la flexibilité au niveau de la taille, de la typologie et des indicateurs au moyen d'une simplification de l'évaluation *ex ante* et d'une harmonisation des critères d'évaluation *ex post*.

1.17. Le CESE plaide en faveur d'une vision intégrée des actions menées par la Commission dans tous les domaines relevant de la politique économique — Fonds structurels, aides d'État, accords de partenariat commercial — afin de garantir une politique économique européenne unique, fondée sur le développement et la croissance.

1.18. Le CESE préconise l'utilisation de critères analogues à ceux du règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens<sup>(2)</sup>, qui prévoient la consultation obligatoire de l'ensemble des parties potentiellement intéressées dans le cadre de l'élaboration d'un règlement portant spécifiquement sur l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des aides d'État.

1.19. La transparence des évaluations effectuées devra être garantie par une diffusion aussi large que possible, conformément aux dispositions déjà en vigueur dans certains États membres pour ce qui concerne les entreprises et le montant des aides accordées.

1.20. Le CESE recommande d'intégrer les éléments suivants dans les plans d'évaluation:

- la réalisation de l'objectif poursuivi,
- les incidences sur la concurrence et le commerce,
- l'efficacité et l'efficacité de l'instrument,
- la vérification des conditions préalables *ex ante*, aux fins du maintien du régime ou de régimes similaires au niveau microéconomique (cahier des charges de l'aide),
- l'effet d'incitation.

1.21. Le CESE demande à être associé au processus d'évaluation globale de l'efficacité et de l'efficacité du régime des aides d'État au terme de la période 2014-2020.

## 2. Introduction

2.1. Si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre réglementaire clair, si elles ne sont pas destinées à des activités de production et à des entreprises qui investissent plus particulièrement dans l'innovation, la recherche et le développement, sources d'avantages économiques et sociaux, et si elles ne sont pas limitées et contrôlées, les aides aux entreprises peuvent entraîner des distorsions de la concurrence et fragmenter le marché intérieur, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit des traités.

2.2. Par ailleurs, la conjoncture économique défavorable qui perdure depuis plusieurs années et a engendré de profondes crises au niveau national, qui se répercutent inévitablement sur les entreprises, les travailleurs et les citoyens, nécessite une certaine souplesse, à l'instar de l'approche qu'ont adoptée sur les marchés internationaux les principaux concurrents de l'Union (qui ne sont pas soumis à une réglementation en matière d'aide d'États). La compétitivité des entreprises européennes doit constituer un point de référence essentiel. En Europe, il est urgent de s'attaquer à la pénurie d'emplois. Par rapport au niveau record atteint en 2007, les investissements ont diminué de 15 % et 25 millions de citoyens sont sans emploi, dont 5 millions de jeunes. Les femmes sont les plus touchées<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> JO L 74 du 14.3.2014, p. 1.

<sup>(3)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=fr>

2.3. Une recherche intéressante réalisée par le Parlement européen <sup>(4)</sup> montre qu'il existe des différences considérables entre les régimes en vigueur dans l'Union européenne et aux États-Unis. «La politique de concurrence de l'Union européenne suit des règles strictes, alors que la législation des États-Unis ne prévoit aucune disposition en la matière». À la demande de l'ancien commissaire Joaquín Almunia, l'Union européenne a introduit, dans le contexte des négociations en cours entre l'Union européenne et les États-Unis, une proposition sur le régime des aides d'État qui fait l'objet de négociations dans le cadre du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI) <sup>(5)</sup>.

2.4. La proposition en question paraît faible et ne rien changer sur le fond <sup>(6)</sup>. L'Europe continuera à avoir la législation la plus restrictive au monde. Si elle favorise l'achèvement du marché intérieur, elle pénalise aussi nos entreprises. Une entreprise européenne qui produit aux États-Unis peut prétendre à des aides d'État non autorisées dans l'Union européenne et cette procédure sera facilitée par l'adoption du traité. Le CESE adresse une mise en garde ferme à la Commission pour que le traité de libre-échange ne favorise pas les entreprises américaines.

2.5. Il ressort de l'expérience vécue jusqu'à présent que le régime européen d'aides d'État doit impérativement être revu en profondeur.

2.6. La crise économique et financière de ces dernières années a imposé, à tous les niveaux de gouvernance, une révision complète des critères de dépenses dans le cadre des politiques d'investissements publics et de soutien aux entreprises. En particulier, dans un contexte de raréfaction et de limitation des ressources disponibles, la nécessité de rationaliser davantage les interventions et de n'octroyer une aide qu'en présence d'une valeur ajoutée adéquate s'est imposée comme une priorité et ce, afin d'améliorer la qualité de l'aide tout en contrôlant de manière adéquate son efficacité et son efficacité.

2.7. De l'avis du CESE, il est utile de comprendre quels sont les effets des politiques adoptées en matière d'aide aux entreprises, si les instruments de soutien définis sont adéquats, si les frais administratifs et de gestion sont proportionnels aux résultats obtenus et ce, en gardant à l'esprit que l'on ne peut améliorer et définir ce que l'on ne peut mesurer. Les mesures prises jusqu'à présent vont dans la bonne direction.

2.8. «L'évaluation peut apparaître comme une question technique n'intéressant qu'une petite communauté de chercheurs universitaires, alors qu'elle est pratiquée par de nombreux praticiens offrant des conseils spécialisés en matière d'audit financier ou d'évaluation de projets et de programmes. Toutefois, étant donné qu'elle se trouve au cœur du programme de la Commission européenne pour une réglementation intelligente, l'évaluation est devenue un aspect clé de la politique réglementaire, qui pose d'importantes questions institutionnelles et de gouvernance au-delà des programmes de dépenses» <sup>(7)</sup>.

2.9. Depuis 2008, la direction générale (DG) de la politique régionale et urbaine a mis en place des programmes d'évaluation contrefactuelle qui viennent se greffer sur les évaluations existantes (*ex ante* et *ex post*) réalisées dans le cadre de la programmation des Fonds structurels.

2.10. En outre, depuis mai 2012, dans le cadre de la réforme sur la «modernisation des aides d'État» (*State Aid Modernization*, SAM), la DG Concurrence prévoit, pour certains régimes d'aide, une évaluation d'impact menée à l'aide de méthodes contrefactuelles <sup>(8)</sup>. En particulier, le nouveau «règlement général d'exemption» prévoit une évaluation obligatoire pour les régimes d'aide importants (dotés d'un budget annuel supérieur à 150 millions d'EUR) dans des secteurs spécifiques tels que la politique de développement régional, les aides à l'investissement pour les petites et moyennes entreprises, les aides en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, les aides en faveur de l'environnement et de l'énergie ainsi que les aides en faveur des infrastructures à haut débit. Plusieurs plans nationaux ont déjà été présentés (quatre) et d'autres plans spécifiques dans les secteurs de la recherche, du développement et de l'innovation ainsi que du haut débit sont à l'examen (une dizaine).

<sup>(4)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf)

<sup>(5)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf)

<sup>(6)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc\\_153031.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf)

<sup>(7)</sup> [http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr\\_2015\\_01-005.pdf](http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf)

<sup>(8)</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

2.11. La Cour des comptes européenne s'est récemment penchée sur les systèmes d'évaluation des résultats adoptés par EuropeAid et les a jugés inadéquats<sup>(9)</sup>. Un processus de révision des systèmes d'évaluation est en cours dans tous les domaines d'activité de la Commission.

2.12. Une corrélation de plus en plus étroite entre les méthodes d'évaluation des résultats de l'utilisation des Fonds structurels et des aides d'État s'impose, de même qu'une révision en profondeur de toutes les politiques de dépense de l'Union.

2.13. L'approche contrefactuelle de l'évaluation des effets des politiques publiques a pour but de vérifier si une politique est capable de modifier dans le sens voulu les comportements ou la situation d'une population donnée de bénéficiaires, c'est-à-dire de définir dans quelle mesure l'intervention — plutôt que d'autres facteurs — a contribué à l'obtention d'un résultat donné. C'est ce que l'on désigne parfois par «l'effet d'incitation».

2.14. La procédure d'évaluation a pour objectif d'identifier l'impact causal de la politique adoptée en n'examinant que l'effet direct de celle-ci, c'est-à-dire en éliminant les distorsions éventuelles liées aux conditions macroéconomiques générales ou à l'hétérogénéité des entreprises.

2.15. L'impact causal est exprimé par la mesure de la différence entre les variables et/ou les résultats observés après la mise en œuvre de la politique (situation de fait) et ce qui serait arrivé si la politique en question n'avait pas été adoptée (situation contrefactuelle).

2.16. Cette analyse répond à des demandes visant à montrer la portée et les effets nets d'une intervention: l'intervention produit-elle des effets positifs ou négatifs et de quelle ampleur? Les changements observés sont-ils vraiment dus à la politique mise en œuvre? Les résultats varient-ils en fonction des bénéficiaires (grandes ou petites entreprises), des régions ou dans le temps? Les coûts de gestion et les coûts administratifs sont-ils proportionnés et soutenables?

2.17. Bien que le thème des évaluations d'impact ait connu un essor important dans la littérature économique, en particulier au cours des dernières décennies, les administrations publiques des États européens n'ont eu recours à ces évaluations de manière constante et généralisée pour contrôler et améliorer leurs politiques d'aide aux entreprises que dans un nombre restreint de cas.

2.18. Parmi les cas les plus intéressants, il convient de souligner les efforts consentis par le Royaume-Uni (qui, depuis 2001, évalue régulièrement les programmes d'aide régionaux en appliquant des techniques d'évaluation quasi expérimentales), les Pays-Bas (qui, en 2012, ont créé un groupe de travail expert sur l'évaluation d'impact), ainsi que par la Finlande (Agence finlandaise de l'innovation, TEKES) et la Slovaquie (qui a adopté, en 2001, une loi sur le contrôle des aides d'État).

2.19. En élaborant le présent avis, le CESE entend apporter sa contribution à la réflexion de la Commission européenne et des États membres sur l'adéquation, du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, des mesures d'aide aux entreprises et sur la nécessité d'étendre le recours aux évaluations d'impact.

### 3. Pourquoi évaluer? Les enseignements tirés de la littérature

3.1. Sur la base de données empiriques provenant d'évaluations contrefactuelles, l'avis veut montrer l'importance que revêt l'évaluation, qu'il faut envisager non plus comme un exercice académique, mais comme une habitude institutionnelle fondamentale à inscrire dans le cycle d'élaboration des politiques: mise en œuvre, contrôle, évaluation, redéfinition.

3.2. À cette fin, le Comité se penche sur un certain nombre d'études menées dans divers États européens et met l'accent sur les principaux enseignements qu'on peut en tirer: les implications de la politique s'agissant de son impact sur la croissance des investissements, la productivité, l'emploi, l'innovation et le coût de l'intervention. Il s'agit là d'autant d'indicateurs qui permettent de comprendre les effets sur la croissance et de mettre en évidence la nécessité d'interventions ciblées et de bonne qualité.

3.3. Bien que la littérature tende à mettre l'accent sur l'existence d'une corrélation positive entre aide publique aux entreprises et croissance des résultats (investissements, emploi, nouveaux produits), il convient de signaler que l'effet incitatif de l'aide ne peut pas toujours être tenu pour acquis. En effet, un certain nombre d'autres facteurs influent sur la réussite d'une politique, tels que la tendance économique générale, le fonctionnement des marchés ou la fiscalité générale.

<sup>(9)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14\\_18/INSR14\\_18\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_FR.pdf)

3.4. Dans une étude de 2012 qui analyse l'impact de la loi n° 488 en Italie, Bondonio et Martini montrent que, en moyenne, les entreprises qui ont bénéficié d'une aide directe ont réduit les investissements privés. Dans ce cas, l'intervention directe de l'État en soutien aux entreprises semble avoir entraîné une contraction des dépenses d'investissement du secteur privé et donc réduit la nécessité de disposer de ressources privées. Les aides d'État doivent venir s'ajouter à l'investissement et non s'y substituer.

3.5. S'agissant de l'incidence des aides sur la productivité, la littérature met aussi l'accent sur certains problèmes. Dans une étude d'évaluation menée sur les entreprises britanniques ayant bénéficié d'aides dans le cadre du programme «*Regional Selective Assistance*» (RSA), Criscuolo (2012) explique que la croissance de la productivité s'est avérée non significative sur le plan statistique <sup>(10)</sup>.

3.6. Ces conclusions semblent recouper d'autres données empiriques montrant que les aides directes ont souvent une incidence positive sur les volumes de production sans toutefois influencer la productivité. En d'autres termes, les entreprises qui bénéficient de l'aide gagnent en taille mais pas en efficacité. Il pourrait dès lors exister un risque accru que se maintiennent sur le marché des entreprises peu compétitives.

3.7. Les modèles statistiques et économétriques capables de mesurer l'impact des interventions au moyen d'une approche contrefactuelle permettent en outre d'identifier les effets nets sur l'emploi de mesures d'aide spécifiques, mais également de mesurer le coût par unité d'emploi «créé».

3.8. Il existe très souvent une différence entre le nombre de nouvelles unités d'emploi qui peuvent être attribuées directement à l'intervention et les statistiques reprises dans les contrôles ex post. Dans une étude de 2011 sur les mesures d'aide aux petites et moyennes entreprises en Pologne, Trzciński montre que sur les 25 000 nouveaux emplois «créés» par l'intervention, seuls 10 550 sont directement liés à la politique mise en œuvre <sup>(11)</sup>. Bondonio et Martini (2012) parviennent à la même conclusion: sur les 89 000 nouveaux emplois recensés par l'évaluation ex post de la loi n° 488, seuls 12 500 ont effectivement été créés, pour un coût de 232 000 EUR par unité <sup>(12)</sup>. Il convient de prendre en compte l'incidence qu'ont les aides d'État sur les emplois existants et, partant, sur l'économie locale, régionale ou nationale.

3.9. Les interventions visant à soutenir les entreprises produisent des effets différents en fonction du montant de l'aide octroyée, de la taille de l'entreprise, de la zone géographique dans laquelle elle est située et du type d'aide accordée. Il y a lieu de mettre les données empiriques produites par les évaluations à la disposition du décideur public afin qu'il puisse opérer des choix en comprenant quel type d'intervention est le plus approprié et dans quel contexte. Il ressort clairement de ce qui précède qu'il importe d'élaborer des mesures d'aide ciblées dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des politiques.

#### 4. Observations

4.1. La Commission européenne doit poursuivre ses efforts de sensibilisation sur les principes et méthodes les plus répandues en matière d'évaluation d'impact. En particulier, le CESE juge opportun que soient organisés, dans les différents États membres et en coopération avec des universités, des instituts de recherche, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, des séminaires sur les techniques d'évaluation et les méthodes disponibles. À la lumière de ces expériences, la Commission pourra mieux comprendre les obstacles rencontrés s'agissant de l'application de la réglementation et intervenir de manière ponctuelle en la matière.

4.2. Bien que les efforts déployés par la Commission soient appréciables, il importe que davantage de régimes d'aide fassent l'objet d'une évaluation, en particulier lorsque le montant de l'aide est élevé. Il est en outre essentiel de promouvoir un débat méthodologique visant à assortir les méthodes d'évaluation contrefactuelle de nouveaux instruments de mesure permettant de prendre aussi en compte les effets d'autres formes d'aide aux entreprises (aides financières, aides indirectes, politiques industrielles proprement dites, qui sont envisagées).

4.3. Le CESE insiste sur la nécessité de mettre au point une méthodologie adaptée et pluraliste en ce qui concerne les critères et les paramètres d'évaluation. La Commission affirme <sup>(13)</sup> que cela «permettra de garantir que les aides publiques stimulent l'innovation, le recours aux technologies vertes et le développement du capital humain, évitent tout dommage environnemental et, en fin de compte, favorisent la croissance, l'emploi et la compétitivité de l'Union européenne». Tous ces éléments contribuent à l'évaluation de l'impact des aides d'État, au-delà de la seule question des coûts. Le Parlement européen demande à être associé à la définition des méthodologies d'évaluation et à l'élaboration du droit européen dans le domaine des aides d'État, dans la mesure où celui-ci conditionne fortement les choix des États membres en matière de politique économique. Le CESE souligne par ailleurs l'intérêt, à des fins de recherche, d'un accès libre aux données des évaluations, afin d'en améliorer la méthodologie.

<sup>(10)</sup> Criscuolo, C, Martin, R., Overman, H., et Van Reenen, J., «*The causal effects of an industrial policy*» (Les effets de cause d'une politique industrielle), CEPR Discussion Papers 8818, 2012.

<sup>(11)</sup> Trzciński, R., *Towards Innovative Economy Effects of Grants to Enterprises in Poland* (Vers une économie innovante — Les effets des subventions aux entreprises en Pologne), Éd. Jacek Pokorski, Jacek Pokorski, 2011.

<sup>(12)</sup> Martini, A., et Bondonio, D., «Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy» (Évaluation d'impact contrefactuelle de la politique de cohésion: incidence et efficacité des coûts des aides à l'investissement en Italie), rapport pour la Commission européenne, DG Politique régionale et urbaine, 2012.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 209 final.

4.4. Il serait souhaitable que la Commission, en collaboration avec les services statistiques nationaux et européens, engage une réflexion sur l'opportunité de créer, au sein d'un cadre méthodologique unique, des bases de données fiables sur les aides aux entreprises. Cette mesure, d'une part, améliorerait la transparence des processus décisionnels et favoriserait, d'autre part, l'activité de recherche et de mesure des administrations publiques comme des chercheurs concernés.

4.5. Les universités et les centres de recherche pourraient jouer un rôle décisif dans la sensibilisation à la pratique de l'évaluation et la diffusion d'outils d'évaluation des politiques publiques nouveaux et plus pointus. La Commission européenne pourrait en outre avoir recours à des instituts de recherche indépendants pour réaliser des études de cas ayant pour but d'évaluer l'efficacité des aides dans des domaines spécifiques tels que les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, les aides en faveur des petites et moyennes entreprises, les aides destinées au secteur de l'énergie et les aides en faveur des infrastructures.

4.6. Étant donné que les évaluations prévues par les nouveaux règlements européens ne prennent pas dûment en compte les effets des politiques de soutien aux entreprises sur l'économie européenne dans son ensemble, il convient qu'à la fin de la période de programmation actuelle (2014-2020), la Commission engage une étude pilote sur ce thème. Cette étude devrait se pencher sur les facteurs déterminants des dépenses en matière d'aides, mettre en évidence le lien entre aides aux entreprises et potentiel économique de l'organe qui les octroie et saisir la relation entre politique de cohésion et politique de concurrence.

4.7. Le présent avis est la première étape des travaux du CESE relatifs à la mesure de l'impact des interventions publiques en faveur des entreprises ainsi qu'une réponse et une forme de soutien aux activités que la Commission mène dans ce domaine. Le CESE considère toutefois qu'il est indispensable d'élargir et d'approfondir le débat; il continuera de suivre avec attention les travaux de la Commission en la matière et de promouvoir, autant que faire se peut, la pratique de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé.

Bruxelles, le 16 septembre 2015.

*Le Président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

---