

Bruxelles, le 6.6.2018
COM(2018) 398 final

2018/0222 (NLE)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 2 mai 2018, la Commission a présenté sa proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) [COM(2018) 321 final]. Sur cette base, la Commission propose un certain nombre de programmes de financement horizontaux et sectoriels de l'UE, répondant aux nouveaux défis tout en poursuivant la mise en œuvre des activités existantes qui ont fait leurs preuves.

La présente proposition de modification du règlement de l'UE d'habilitation des aides d'État [règlement (UE) 2015/1588 du Conseil] vise à améliorer l'interaction entre ces programmes de financement de l'UE et les règles en matière d'aides d'État. Elle permettra à la Commission d'apporter des modifications ciblées aux règles en vigueur dans le domaine des aides d'État, de sorte que l'argent des États membres - y compris celui des Fonds structurels et d'investissement européens gérés au niveau national - et les Fonds de l'Union gérés au niveau central par la Commission puissent être combinés de manière aussi fluide que possible, sans fausser la concurrence sur le marché unique de l'UE.

L'objectif des règles de l'UE en matière d'aides d'État est de veiller à ce que les dépenses publiques ne faussent pas la concurrence entre les entreprises sur le marché unique de l'Union européenne, sur la base de trois principes fondamentaux:

- Intérêt commun: Les dépenses publiques doivent servir des objectifs politiques généraux tels que la stimulation des investissements, l'éducation et la formation, la cohésion régionale, la recherche et le développement, l'amélioration des réseaux numériques, de transport et d'énergie et la lutte contre la pollution et le changement climatique.
- Additionnalité: Les dépenses publiques doivent combler une lacune, et non pas supplanter ou simplement remplacer les investissements privés.
- Rapport coût-efficacité: Les dépenses publiques ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif politique fixé.

Les Fonds de l'Union gérés au niveau central par la Commission qui ne sont soumis à aucun contrôle de la part des États membres (comme les programmes COSME et Horizon Europe ou le programme pour une Europe numérique) ne sont pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Toutefois, si les États membres apportent un financement national supplémentaire pour un projet, un instrument financier soutenu par un Fonds de l'Union géré au niveau central ou s'ils versent des ressources sur lesquelles ils exercent un certain degré de contrôle dans un Fonds géré au niveau central, les règles en matière d'aides d'État s'appliquent à la partie du financement qui est contrôlée par un État membre.

De même, les États membres exercent un contrôle plus important sur l'argent de l'UE relevant de la gestion partagée, comme c'est le cas pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), y compris le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Ce type de financement représente par conséquent une ressource d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et est soumis au contrôle des aides d'État.

Dans ce contexte, il importe de trouver la juste articulation entre les règles relatives aux Fonds de l'Union et les règles en matière d'aides d'État pour garantir la meilleure efficacité possible du CFP et éviter des complications inutiles. Cet aspect revêt une importance particulière pour les situations dans lesquelles un projet est financé tant par des Fonds de l'Union gérés de manière centralisée par la Commission que par des Fonds placés sous le contrôle des États

membres. Afin de simplifier la tâche des États membres, des intermédiaires financiers et des promoteurs de projets face à de telles situations, les règles relatives aux Fonds de l'Union et les règles en matière d'aides d'État doivent être cohérentes. C'est la raison pour laquelle les propositions de Fonds de l'Union de la Commission intègrent certains principes fondamentaux du contrôle des aides d'État, comme la nécessité de faire en sorte que les interventions de l'État viennent s'ajouter aux financements privés au lieu de s'y substituer, principes qui devraient être développés davantage et orienter la mise en œuvre. C'est aussi la raison pour laquelle, dans le même temps, la Commission propose de simplifier davantage les règles en matière d'aides d'État.

Le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017¹ (règlement général d'exemption par catégorie - RGEC) joue un rôle essentiel dans ce contexte. Il déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur et permet aux États membres de mettre en œuvre directement des mesures d'aides sans l'autorisation préalable de la Commission européenne.

Il existe trois domaines dans lesquels des modifications du RGEC pourraient améliorer l'interaction entre les programmes de financement de l'UE et les règles en matière d'aides d'État.

Financements nationaux combinés aux instruments du Fonds InvestEU

La Commission a présenté aujourd'hui sa proposition relative au nouveau Fonds InvestEU², un ensemble unique de règles pour tous les instruments financiers et toutes les garanties budgétaires relevant du prochain budget de l'UE. La proposition veille à ce que la Commission joue un rôle de premier plan dans la sélection des projets et des régimes bénéficiant d'un soutien conformément à un intérêt commun de l'Union, que les aides publiques complètent les investissements privés en toute transparence, et que leurs effets fassent l'objet d'une évaluation. La conception du Fonds InvestEU renferme déjà des principes fondamentaux relatifs aux aides d'État. Une fois que ces principes sont traduits en règles suffisamment claires sur les opérations du Fonds, seul un nombre limité d'exigences supplémentaires en matière d'aides d'État sont nécessaires pour protéger la concurrence dans le marché unique lorsque des capitaux nationaux sont combinés à des capitaux de l'UE au sein du Fonds InvestEU. Sur cette base, les exigences en matière d'aides d'État y afférentes pourraient être énoncées dans le RGEC, afin d'accompagner un règlement sur le Fonds InvestEU et ses lignes directrices relatives aux investissements contenant les garanties requises. Une telle modification du RGEC pourrait exempter les capitaux nationaux transitant par le Fonds InvestEU ou bénéficiant de son soutien de l'obligation de notification préalable à la Commission au titre des règles en matière d'aides d'État, ce qui assurerait une mise en œuvre fluide et efficace du Fonds InvestEU.

Recherche, développement et innovation

La Commission a également présenté aujourd'hui sa proposition concernant le programme Horizon Europe³. Dans le contexte de cette proposition, certains projets de recherche conçus par des petites et moyennes entreprises (PME) pourront se voir décerner le «label d'excellence». Il faut pour cela que la Commission les évalue et les juge «excellents» et qu'ils soient éligibles au regard des exigences strictes des règles de l'UE applicables aux financements de l'Union, l'unique motif d'un refus de financement étant lié à des contraintes

¹ JO L 156 du 20.6.2017, p. 1.

² COM(2018) 439

³ COM(2018) 441

budgétaires. De tels projets pourraient être autorisés afin que leur financement provienne en totalité des États membres (y compris des Fonds structurels) sans nécessiter l'approbation préalable de la Commission. La conception de la proposition de la Commission relative au programme Horizon Europe au regard des projets visés par le «label d'excellence» et l'ampleur relativement limitée du soutien financier prévu dissipent toute crainte éventuelle au regard de la concurrence.

De même, la mise en œuvre de projets de RDT évalués et sélectionnés conformément aux règles applicables au programme Horizon Europe et financés conjointement par ce programme et les États membres (y compris à partir de Fonds structurels), dès lors qu'au moins trois États membres y participent, pourrait être autorisée sans qu'une appréciation supplémentaire quant à l'existence d'une aide d'État soit nécessaire pour la part de financement provenant des États membres. Cette possibilité existe du fait que les règles en vertu desquelles des projets peuvent bénéficier d'un soutien au titre du programme Horizon Europe - telles qu'elles sont établies dans la proposition de la Commission - éliminent tout problème éventuel du point de vue de la concurrence, notamment en prévoyant l'obligation, pour ces projets, de répondre à des objectifs d'intérêt commun de l'UE et de remédier à des défaillances du marché bien définies.

Coopération territoriale européenne

Depuis de nombreuses années, la promotion de la coopération territoriale européenne constitue une priorité importante de la politique de cohésion de l'UE. En l'état actuel des règles en matière d'aides d'État, de tels projets peuvent d'ores et déjà être soutenus par des fonds publics. Au cours des dernières années, la Commission a acquis une expérience importante en ce qui concerne les mesures d'aides qui visent à promouvoir des projets de coopération territoriale européenne. Il est donc possible d'envisager une nouvelle extension du champ d'application des mesures d'aide autorisées par le RGEC.

La base juridique du RGEC, c'est-à-dire le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (codification) (le «règlement d'habilitation»)⁴, doit par conséquent être modifiée, afin de permettre à la Commission d'inclure toutes les mesures appropriées dans le RGEC après avoir consulté toutes les parties prenantes intéressées et le comité consultatif des États membres.

1. OBJECTIF ET CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le règlement d'habilitation permet à la Commission de déclarer, par voie de règlements, que certaines catégories d'aides d'État sont compatibles avec le marché commun et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Au nombre de ces catégories figurent, par exemple, les aides aux PME, les aides à la recherche et au développement ou encore les aides en faveur de la protection de l'environnement. La Commission propose à présent d'y ajouter deux catégories.

La proposition d'inclure **deux catégories nouvelles** dans le règlement d'habilitation permet à la Commission d'adopter des exemptions par catégorie, en s'appuyant sur la définition de critères de compatibilité précis, garantissant que l'effet sur la concurrence et sur les échanges entre les États membres reste limité. Grâce à l'adoption de ces exemptions par catégorie, il serait possible de simplifier de manière significative les procédures administratives pour les

⁴ JO L 248 du 24.9.2015, p. 1.

États membres et la Commission sur la base de conditions de compatibilité clairement définies *ex ante*. Néanmoins, la proposition visant à introduire des catégories nouvelles dans le règlement d'habilitation ne donne pas lieu à l'exemption immédiate de ces catégories, et elle ne signifie pas non plus que toutes les mesures relevant d'une catégorie seraient exemptées dans leur intégralité.

Catégories nouvelles qu'il est proposé d'inclure dans le règlement d'habilitation

Financement des États membres transitant ou soutenu par les instruments financiers ou les garanties budgétaires de l'UE faisant l'objet d'une gestion centralisée par la Commission

Les instruments financiers et les garanties budgétaires de l'UE qui permettent de fournir un soutien dans un large éventail de domaines ont gagné en importance ces dernières années. Cette tendance devrait s'accroître encore dans le cadre financier pluriannuel post-2020. Les propositions de la Commission relatives aux instruments financiers et aux garanties budgétaires de l'UE gérés de manière centralisée par la Commission contiennent d'importantes mesures de sauvegarde contre les distorsions de concurrence indues. En outre, elles génèrent normalement moins de distorsions que les subventions d'un montant similaire, étant donné qu'elles concernent en règle générale des aides de moindre envergure. Par exemple, une garantie non conforme au marché pour un prêt de 100 millions d'euros ne comporte habituellement qu'un montant d'aide correspondant à la différence entre une prime de garantie conforme au marché et la prime de garantie effectivement versée par le bénéficiaire, qui est considérablement inférieure au montant total de 100 millions d'euros.

Il convient donc de faire en sorte que la Commission puisse soumettre à une exemption par catégorie toute aide transitant par un financement national, qui est en outre acheminée ou soutenue par des instruments financiers ou des garanties budgétaires de l'UE gérés de manière centralisée par la Commission, pour autant que certaines conditions soient remplies. D'après l'expérience de la Commission, l'alignement d'une aide de ce type sur les conditions applicables aux instruments financiers et aux garanties budgétaires de l'UE faisant l'objet d'une gestion centralisée, tels qu'ils sont mis en œuvre par les organes de l'Union, offre la garantie que l'aide fournie par les États membres ne donne pas lieu à d'importantes distorsions de concurrence et permet de définir des conditions de compatibilité précises pour cette aide.

Aide à la coopération territoriale européenne

Depuis de nombreuses années, la promotion de la coopération territoriale européenne est l'une des grandes priorités de la politique de cohésion de l'UE. Le soutien aux PME pour les coûts encourus dans le cadre de la réalisation de projets de coopération territoriale européenne fait d'ores et déjà l'objet d'une exemption par catégorie au titre du RGEC. Des dispositions particulières applicables aux aides régionales en faveur d'investissements réalisés par les entreprises de toutes tailles figurent également dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020⁵ et dans la partie du RGEC consacrée aux aides régionales. Cela signifie que la Commission a acquis une expérience notable en ce qui concerne les mesures d'aide visant à promouvoir les projets de coopération territoriale européenne. Il convient donc de permettre à la Commission de soumettre à une exemption par catégorie les financements fournis en faveur de ces projets.

⁵ JO C 209 du 23.7.2013, p. 1.

2. COHÉRENCE AVEC LES AUTRES POLITIQUES ET OBJECTIFS DE L'UNION

La présente proposition est étroitement liée au cadre financier pluriannuel et aux différents programmes de dépenses proposés par la Commission.

Tout financement national supplémentaire de projets soutenus par des Fonds de l'Union gérés de manière centralisée constitue une aide d'État en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La présente proposition a pour but de faciliter les combinaisons entre ces ressources d'État et les instruments financiers et garanties budgétaires de l'Union gérés de manière centralisée par la Commission afin d'assurer la sécurité juridique, tout en veillant à ce que les distorsions de concurrence demeurent limitées.

La promotion de projets de coopération territoriale européenne est une priorité majeure de la politique de cohésion de l'UE depuis de nombreuses années et elle sera encore favorisée par la présente proposition.

3. ASPECTS JURIDIQUES

• Base juridique

La présente proposition a pour base juridique l'article 109 du TFUE, qui permet au Conseil d'adopter tous règlements utiles en vue notamment de fixer les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, dudit traité, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure. Le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

• Subsidiarité et proportionnalité

La proposition relève de la compétence exclusive de l'Union. Le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas.

La proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif et elle est donc conforme au principe de proportionnalité.

• Choix des instruments

Instrument proposé: règlement.

Un règlement est le seul instrument juridique approprié pour modifier le règlement (UE) 2015/1588.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 109,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis du Parlement européen⁶,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales⁷ autorise la Commission à déclarer, par voie de règlements, que certaines catégories spécifiques d'aides sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité.
- (2) Les Fonds de l'Union gérés de manière centralisée, c'est-à-dire les Fonds qui sont gérés directement ou indirectement par l'Union (à l'exclusion des Fonds faisant l'objet d'une gestion partagée avec les États membres), soutiennent un nombre croissant d'activités dans l'intérêt commun de l'UE au moyen de ses instruments financiers ou de ses garanties budgétaires, et apportent ainsi une contribution particulièrement utile à la croissance et à la cohésion. Il convient d'habiliter la Commission à déclarer que sous certaines conditions, les aides accordées par les États membres, qui sont acheminées ou soutenues par de tels instruments financiers ou garanties budgétaires de l'UE faisant l'objet d'une gestion centralisée, sont compatibles avec le marché intérieur et ne sont pas soumises à l'obligation de notification. Au vu de l'expérience qui est celle de la Commission, ces aides n'entraînent pas de distorsions significatives de la concurrence, étant donné qu'elles répondent aux conditions applicables aux instruments financiers ou aux garanties budgétaires idoines, tels que mis en œuvre par les organes de l'Union, et qu'il est possible de définir des conditions de compatibilité précises.
- (3) La promotion de la coopération territoriale européenne est l'une des principales priorités de la politique de cohésion de l'UE. La Commission devrait être habilitée à

⁶ JO C[...], p. [...].

⁷ JO L 248 du 24.9.2015, p. 1.

déclarer que, sous réserve de certaines conditions, les aides en faveur de projets de coopération territoriale européenne sont compatibles avec le marché intérieur et ne sont pas soumises à l'obligation de notification. Au vu de l'expérience de la Commission, les aides de ce type n'ont que des effets limités sur la concurrence et les échanges entre les États membres, et des conditions de compatibilité peuvent être clairement définies.

(4) Il convient de ce fait d'étendre le champ d'application du règlement (UE) 2015/1588 du Conseil à ces catégories d'aides.

(5) Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil en conséquence,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

À la lettre a) de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1588, les points suivants sont ajoutés:

«xv) des financements acheminés ou soutenus par les instruments financiers ou les garanties budgétaires de l'UE gérés de manière centralisée, lorsque l'aide est octroyée sous forme de financement supplémentaire au moyen de ressources d'État;

xvi) des projets soutenus par les programmes de coopération territoriale européenne de l'UE».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président