Commission européenne

Bruxelles, le 21.12.2012
COM(2012) 778 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Tableau de bord des aides d'État

Rapport sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE

- Mise à jour de l'automne 2012 –

{SEC(2012) 443 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION

Mise à jour 2012 du tableau de bord des aides d'État

Rapport sur les aides d'État accordées par les États membres de l'UE

– Mise à jour 2012 –

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des conclusions du rapport 5
Les aides d'État dans le contexte économique actuel 7
1. Les aides d'État en 2011 7
1.1. Aides non liées à la crise 7
1.2. Aides liées à la crise 8
2. Évolution et caractéristiques des dépenses consacrées aux aides d'État non liées à la crise dans les États membres 8
2.1. Aides d'État en faveur de l'industrie et des services 9
2.2. Aides d'État en faveur d'objectifs horizontaux d'intérêt commun 9
3. Aides d'État accordées au secteur financier et soutien à l'économie réelle 10
3.1. Aides d'État en faveur du secteur financier 10
3.1.1. Contexte 10
3.1.2. Montants d'aide autorisés et utilisés entre le 1er octobre 2008 et le 1er octobre 2012 10
3.1.3. Montants d'aide autorisés et utilisés en 2011 11
3.2. Aides d'État en faveur de l'économie réelle 11
3.2.1. Contexte 11
3.2.2. Montants autorisés et utilisés 12
4. Évolution des dépenses consacrées aux aides d'État par type de mesure d'aide 12
4.1. Nombre de mesures d'aide 12
4.2. Volume d'aides - environ 32,5% des aides en faveur de l'industrie et des services relèvent d'une exemption par catégorie 12
5. Application des règles relatives aux aides d'État 13
5.1. Aides illégales 13
5.2. Récupération des aides 13
5.3. Application de la législation sur les aides d'État: coopération avec les juridictions nationales 13
5.4. Suivi ex post 13

SYNTHESE DES CONCLUSIONS DU RAPPORT

Par rapport aux années précédentes, les dépenses totales consacrées aux aides d'État non liées à la crise ont encore diminué dans l'UE en 2011, passant à 64,3 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB de l'UE. Si, en règle générale, les États membres ont poursuivi leurs efforts en vue de réduire les niveaux d'aide globaux, il est probable qu'une part substantielle de cette diminution soit due à la situation budgétaire plus difficile que connaissent de nombreux États membres. Cette baisse des dépenses a de toute évidence contribué à la tendance générale constatée pour la période 2006-2011, à savoir une diminution des dépenses consacrées aux aides d'État. Il reste à voir, au cours des prochaines années, si cette tendance à la baisse se confirmera ou si les dépenses consacrées aux aides d'État se stabiliseront à long terme.

Les aides affectées aux objectifs horizontaux d'intérêt commun sont restées importantes, représentant approximativement 90 % du total des aides accordées à l'industrie et au secteur des services. Par rapport aux années précédentes, les aides couvertes par une exemption par catégorie ont encore augmenté et comptent désormais pour environ 32,5 % du total des aides en faveur de l'industrie et des services, ce qui confirme la tendance à la hausse constatée depuis 2006. Dans l'ensemble, la part des aides accordées en application soit d'un règlement d'exemption par catégorie, soit de régimes d'aides notifiés est restée élevée, atteignant 87,5 % environ, tandis que le niveau des aides individuelles soumises à l'appréciation de la Commission est demeuré limité.

Les efforts visant à récupérer les aides incompatibles avec le marché intérieur se sont poursuivis, de telle sorte que leur remboursement a pu être obtenu de leurs bénéficiaires.

En 2011, la Commission a autorisé un nombre plus restreint de nouvelles mesures destinées à soutenir le secteur financier. Le montant total des aides de ce type autorisées depuis l'année 2008 jusqu'au 1er octobre 2012 s'est élevé à 5 058,9 milliards d'euros (40,3 % du PIB de l'UE). Cependant, la plupart des mesures autorisées depuis 2008 sont toujours en vigueur, en raison de la persistance des tensions sur les marchés.

Les **aides en faveur du secteur financier en 2011, qui ont atteint un total de 714,7 milliards d'euros, soit 5,7 % du PIB de l'UE**, ont principalement pris la forme de garanties et d'injections de liquidités et n'ont concerné que quelques États membres.

En ce qui concerne les aides accordées au titre du cadre temporaire, aucune nouvelle mesure n'a été introduite par les États membres, à l'exception de quelques-unes en faveur de l'agriculture, tandis que certaines mesures autorisées en 2009 et 2010 ont été prolongées. En 2011, le montant des aides accordées au titre du cadre temporaire s'est élevé à 4,8 milliards d'euros, ce qui constitue une baisse par rapport aux années précédentes. Le montant total des aides utilisées au titre du cadre temporaire, soit 37,5 milliards d'euros, est resté de loin inférieur au montant total des aides autorisées (82,9 milliards d'euros).

La mise à jour 2012 du tableau de bord des aides d'État donne un aperçu des informations que les États membres ont fournies cette année dans leur rapport annuel sur les dépenses consacrées aux aides d'État en 2011.

Comme dans les tableaux de bord précédents, les montants d'aide sont répartis entre les aides non liées à la crise, d'une part, et les aides liées à la crise, d'autre part, pour des raisons méthodologiques et afin d'éviter de donner une image faussée de l'évolution des dépenses consacrées aux aides d'État du fait de l'importance des montants d'aide bénéficiant au secteur financier[1].

En ce qui concerne les aides non liées à la crise, le tableau de bord donne un aperçu des dépenses consenties en 2011, ainsi qu'une vue d'ensemble de l'évolution des dépenses en matière d'aides d'État en faveur de l'industrie et des services (en comparant la période 2006-2008 avec la période 2009-2011). Les aides sont ventilées par types de mesures [aides bénéficiant d'une exemption par catégorie, régimes d'aides et mesures individuelles (qu'il s'agisse d'aides consenties en application de régimes ou de décisions ad hoc)].

En ce qui concerne les aides liées à la crise, le tableau de bord donne une vue d'ensemble des montants autorisés (entre le 1er octobre 2008 et le 1er octobre 2012) et des montants effectivement utilisés (entre le 1er octobre 2008 et le 31 décembre 2011), ventilés par types d'instruments (recapitalisation, garantie, sauvetage d'actifs dépréciés, mesures d'injection de liquidités). Les informations concernant les aides accordées au titre du cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle (ci-après le «cadre temporaire»)[2] sont présentées sous la forme de montants d'aide autorisés et de montants effectivement utilisés.

Enfin, le tableau de bord fait le point sur les avancées réalisées en matière d'application des règles relatives aux aides d'État.

Il convient de noter que l'Autorité de surveillance AELE publie également un tableau de bord annuel[3], qui fournit des données actualisées sur le volume des aides d'État accordées par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

Le tableau de bord des aides d'État se compose d'un rapport succinct, adopté par le collège des commissaires, qui présente les principaux faits, conclusions et tendances quant aux aides accordées par les États membres, ainsi que d'un document de travail des services de la Commission, intitulé «Facts and figures on state aid in the EU Member States» (Faits et chiffres concernant les aides d'État dans les États membres) (ci-après le «document de travail»), qui est joint au rapport en vue de fournir des informations contextuelles.

---

1 Les aides liées à la crise sont exprimées sous forme i) de montant d'aide engagé et ii) de montant d'aide utilisé. Le montant engagé (volume d'aide promis) est le montant total maximum des aides publiques adoptées par les États membres qui a reçu l'aval de la Commission. Le montant d'aide effectivement utilisé équivaut au volume effectif des mesures d'aides mises à exécution par les États membres. Les modalités du calcul des aides liées à la crise sont présentées plus en détail dans le document de travail. Les aides non liées à la crise sont normalement exprimées sous forme d'élément d'aide et les dépenses totales exprimées en conséquence, tant en volume absolu qu'en pourcentage du PIB, afin de présenter des informations comparables.

2 Version consolidée de la communication de la Commission intitulée «Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle»; la version originale (JO C 83 du 7.4.2009, p. 1) a été modifiée par les versions publiées au JO C 261 du 31.10.2009, p. 1, et au JO C 303 du 15.12.2009, p. 6. Prolongation du cadre temporaire (JO C 6 du 11.1.2011, p. 5).

3 Voir http://www.eftasurv.int/press--publications/scoreboards/state-aid-scoreboards/.

Les aides d'État dans le contexte économique actuel

Le PIB de l'UE a connu une très légère croissance en 2011, nettement inférieure à 1 % en moyenne. Dans l'ensemble, le niveau des dépenses privées et publiques est resté faible et n'a commencé à croître que lentement. Le taux de chômage a été supérieur à 10 % dans l'UE et l'aggravation de la crise de la dette souveraine a également pesé lourdement sur l'économie de l'Union.

Étant donné la persistance de la crise dans le secteur financier, les États membres ont aussi dû prolonger leur soutien aux banques afin de maintenir la confiance dans le secteur et de permettre en particulier aux établissements bancaires de fournir des crédits à l'économie réelle.

Globalement, la politique suivie par la Commission en matière de contrôle des aides d'État a une fois encore été un des éléments clés qui ont permis de garantir la mise en œuvre coordonnée de mesures de sauvetage sans précédent, tout en évitant de fausser indûment la concurrence dans le marché intérieur.

1. LES AIDES D'ÉTAT EN 2011

1.1. Aides non liées à la crise

Le total des aides d'État non liées à la crise s'est élevé à 64,3 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB[4] de l'UE[5], en 2011. Les aides en faveur de l'industrie et des services ont représenté un montant de 52,9 milliards d'euros, soit 0,42 % du PIB de l'UE[6], les mesures en faveur de l'agriculture un montant de 8,7 milliards d'euros, soit 0,07 % du PIB de l'UE, les mesures en faveur du secteur de la pêche un montant de 109 millions d'euros, soit 0,001 % du PIB de l'UE, et les mesures en faveur des transports un montant de 2,2 milliards d'euros, soit 0,02 % du PIB de l'UE.

Les cinq États membres qui ont accordé le plus gros volume d'aides à l'industrie et aux services représentent, avec un montant de 39 milliards d'euros, approximativement 60 % du total des aides. Il s'agit de l'Allemagne (13,6 milliards d'euros), de la France (12,3 milliards d'euros), du Royaume-Uni (4,8 milliards d'euros), de l'Espagne (4,5 milliards d'euros) et de l'Italie (3,8 milliards d'euros). En termes de pourcentage du PIB, le classement est différent: selon ce critère, les principaux fournisseurs d'aides sont Malte (1,6 %), la Grèce (1,2 %), la Finlande (1,2 %), la Hongrie (1,1 %) et la Slovénie (1,1 %).

Le montant des aides au secteur ferroviaire[7] a atteint 32,3 milliards d'euros[8], soit 0,25 % du PIB de l'UE, en 2011.

---

4 Le total des aides d'État non liées à la crise englobe les aides à l'industrie et aux services, à l'industrie houillère, à l'agriculture, au secteur de la pêche et à celui des transports, mais exclut, en raison de l'absence de données comparables, les aides au secteur ferroviaire et les aides accordées à titre de compensation pour la prestation de services d'intérêt économique général. Les montants correspondent, sauf indication contraire, à l'élément d'aide (ou, dans le cas des garanties et des prêts, à l'équivalent-subvention brut) contenu dans les aides publiques. Pour de plus amples informations, voir les notes méthodologiques figurant dans le document de travail.

5 «UE» signifie tous les États membres actuels de l'Union européenne.

6 Les aides au secteur houiller, qui constituent une partie des aides sectorielles et sont donc incluses dans les aides à l'industrie et aux services, ont atteint 2,3 milliards d'euros, soit 4,2 % du volume total des aides à l'industrie et aux services.

7 Les renseignements concernant les aides au secteur ferroviaire diffèrent quant à leur objet et à leur degré de précision de ceux collectés par les États membres pour les aides accordées à l'industrie et aux services conformément à l'annexe III A du règlement (CE) nº 794/2004 de la Commission (JO L 140 du

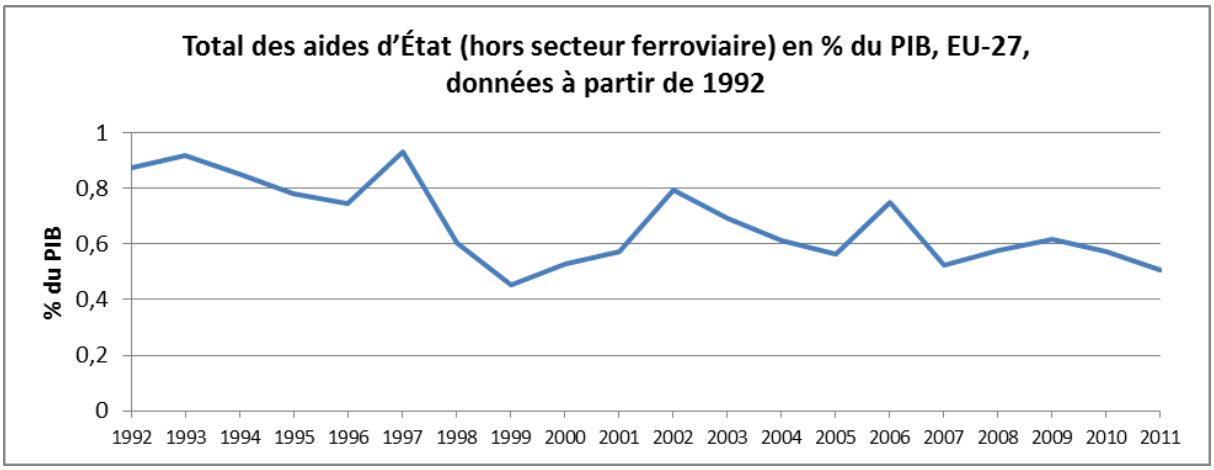
1.2. Aides liées à la crise

En ce qui concerne les aides liées à la crise accordées au secteur financier, les recapitalisations et les mesures de sauvetage d'actifs dépréciés ont représenté 31,7 milliards d'euros, soit 0,25 % du PIB de l'UE, tandis que le volume global des liquidités et des garanties en cours, nouvelles garanties comprises, a atteint 682,9 milliards d'euros, soit 5,4 % du PIB de l'UE. Au 1er octobre 2012, la Commission avait autorisé des mesures liées à la crise financière dans l'ensemble des États membres, à l'exception de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de Malte et de la Roumanie.

Le montant total utilisé au titre du cadre temporaire s'est élevé à 4,8 milliards d'euros en 2011, soit 0,037 % du PIB de l'UE. Tous les États membres, à l'exception de Chypre, avaient obtenu l'aval de la Commission pour des aides octroyées au titre du cadre temporaire.

2. ÉVOLUTION ET CARACTERISTIQUES DES DEPENSES CONSACREES AUX AIDES D'ÉTAT NON LIEES A LA CRISE DANS LES ÉTATS MEMBRES

Tableau 1[9]: total des aides d'État (non liées à la crise) en % du PIB (EU-27; données à partir de 1992)



Dans l'ensemble, les dépenses consacrées aux aides d'État non liées à la crise suivent une tendance à la baisse prolongée depuis les années 1980, période à laquelle elles s'élevaient à environ 2 % du PIB de l'UE. Ces dépenses sont tombées à 1 % du PIB de l'UE dans les années 1990, et ont encore baissé après 2004, pour atteindre environ 0,5 % du PIB de l'UE[10], excepté en 2006. Une légère hausse a été enregistrée en 2008 et 2009, mais en 2010 et 2011 ce chiffre se situait à nouveau autour de 0,5 % du PIB de l'UE.

Sur le court terme, les dépenses consacrées aux aides d'État non liées à la crise ont été à peu près stables, restant à un niveau faible pendant de nombreuses années, ce que font également apparaître les tendances sous-jacentes, à savoir une évolution de 0,64 % du PIB de l'UE pour la période 2006-2008 à 0,58 % du PIB de l'UE pour la période 2009-2011. D'une part, il s'avère que les États membres ont maintenu leur discipline en matière d'aides d'État et n'ont

30.4.2004, p. 1). Il est donc impossible de les agréger dans un seul chiffre global représentant l'ensemble des aides d'État.

8 Au moment d'achever le présent rapport, la République tchèque, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovaquie n'avaient soumis aucun renseignement concernant les aides au secteur ferroviaire. Chypre et Malte n'ont pas d'opérateurs ferroviaires.

9 Source: DG Concurrence; données chiffrées concernant le PIB: Eurostat.

10 Pour les raisons détaillées qui ont conduit à la baisse historique des dépenses consacrées aux aides d'État, voir les tableaux de bord antérieurs sur le site de la DG concurrence: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/archive/scoreboard_arch.html.

augmenté les aides non liées à la crise que dans certains secteurs, dans lesquels une réaction à la crise économique et financière était nécessaire, alors qu'ils sont nombreux à avoir octroyé des volumes d'aide considérables au secteur financier. D'autre part, il est possible, en particulier en 2011, que nombre d'États membres aient été forcés de réduire leurs volumes d'aides en raison de contraintes budgétaires accrues, ce qui n'empêche pas que les dépenses puissent être reportées sur les années à venir ou que les mesures d'aide arrivées à expiration puissent être remises en œuvre ultérieurement.

En raison des particularités liées aux aides à l'agriculture, à la pêche et aux transports, les parties ci-après ayant trait aux niveaux et à l'orientation des aides non liées à la crise (parties 2.1 et 2.2) ne portent que sur les aides en faveur de l'industrie et des services.

2.1. Aides d'État en faveur de l'industrie et des services

Si l'on considère l'évolution des dépenses, c'est-à-dire si l'on compare celles consacrées aux aides d'État pour la période 2006-2008 et celles correspondant à la période 2009-2011, on observe une légère augmentation en ce qui concerne la période 2009-2011, pour laquelle le volume d'aides s'élevait à 60,0 milliards d'euros, soit 0,48 % du PIB de l'UE, tandis que pour la période précédente il s'élevait à 58,6 milliards d'euros, soit 0,47 % du PIB. Pour les raisons exposées ci-dessus, il ne serait pas légitime de conclure qu'une augmentation à long terme des aides d'État peut d'ores et déjà être observée ou que l'effet exceptionnel de 2009 contribue encore à l'augmentation globale relevée pour cette période. En tout état de cause, il semble plus probable que la tendance va s'inverser en raison des niveaux de dépenses moins élevés de 2010 et 2011.

Pour ce qui est de la baisse des dépenses consacrées aux aides en faveur de l'industrie et des services enregistrée en 2011, certains États membres ont réduit leurs dépenses à cause de restrictions budgétaires ou il se pourrait bien qu'ils étalent leurs plans de dépenses sur un plus grand nombre d'années afin de maintenir une discipline budgétaire stricte. La diminution des aides sectorielles observée en 2011 a contribué à cette baisse. De fait, une plus grande part de ces aides a été affectée à des objectifs horizontaux, en particulier pour soutenir le développement régional, promouvoir la protection de l'environnement et poursuivre l'investissement dans la recherche et développement. Dans l'ensemble, cette évolution montre que les États membres ont été capables de réagir avec souplesse aux contraintes imposées par l'économie mais aussi à l'évolution de ses besoins.

Les aides bénéficiant d'une exemption par catégorie[11] ont sensiblement augmenté en 2011. De façon plus générale, les États membres ont continué à accorder des aides au titre de régimes, ce qui indique qu'ils ont privilégié ces instruments afin de soutenir un grand nombre d'entreprises sans devoir notifier préalablement chaque aide à la Commission.

2.2. Aides d'État en faveur d'objectifs horizontaux d'intérêt commun

Pour rappel, la notion d'aides horizontales, qui recouvre les aides qui ne sont pas accordées à des secteurs spécifiques de l'économie, découle du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[12]. Cela laisse la possibilité à la Commission de choisir les moyens d'action au titre desquels les aides d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur afin de soutenir efficacement les objectifs d'action communs.

Comme pour les années précédentes, les trois principaux objectifs pour lesquels les États membres ont octroyé des aides en 2011 étaient le développement régional, la protection de

[11] Pour plus de détails, voir les parties 2.2.2.1 et 4 du document de travail.

[12] Par exemple, de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE en ce qui concerne les aides à finalité régionale et de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE en ce qui concerne les aides à la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun.

l'environnement, y compris la promotion des économies d'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables, ainsi que la recherche, développement et innovation («R&D&I»). Les États membres ont utilisé dans une moindre mesure les aides en faveur des PME et les aides à la création d'emplois et à la promotion de la formation.

Sur les 52,9 milliards d'euros (0,42 % du PIB de l'UE) d'aides accordées au total à l'industrie et aux services, 89,7 % ont été affectés à des objectifs horizontaux. Les aides régionales se sont élevées à 14,0 milliards d'euros, soit 0,11 % du PIB de l'UE, suivies par les aides en faveur de la protection environnementale, et notamment des économies d'énergie, qui se sont montées à 12,4 milliards d'euros, soit 0,09 % du PIB de l'UE, et par les aides en faveur de la R&D&I, qui ont atteint 10 milliards d'euros, soit 0,08 % du PIB de l'UE. Ces trois objectifs représentaient environ deux tiers des aides en faveur de l'industrie et des services.

L'augmentation tendancielle d'environ 0,2 % du PIB de l'UE qu'ont connue les aides horizontales entre les périodes 2006-2008 et 2009-2011 montre que les États membres se sont de toute évidence efforcés d'affecter les aides aux objectifs horizontaux au cours des dernières années. Le niveau des aides horizontales n'a été inférieur à 50 % que dans un petit nombre d'États membres.

Les aides sectorielles[13], qui ont représenté environ 10,3 % des aides totales accordées à l'industrie et aux services et se sont élevées à 5,5 milliards d'euros, soit 0,04 % du PIB de l'UE, ont continué à reculer en 2011. Les aides accordées à l'industrie houillère et aux secteurs manufacturier et non manufacturier ont diminué.

3. AIDES D'ÉTAT ACCORDEES AU SECTEUR FINANCIER ET SOUTIEN A L'ECONOMIE REELLE

3.1. Aides d'État en faveur du secteur financier

3.1.1. Contexte

Les turbulences sur les marchés financiers, qui se sont poursuivies en 2011, ont été déclenchées par la crise financière de 2008 et ont nécessité la mise en place de vastes moyens d'intervention par les gouvernements européens en vue de limiter les effets néfastes de ce choc. Il était crucial d'accorder des aides d'État aux établissements financiers pour restaurer la confiance dans le secteur financier et éviter une crise systémique.

Au vu de l'aggravation de la crise de la dette souveraine au cours de l'été, les États membres et la Commission ont arrêté un train de mesures destiné à renforcer les fonds propres des banques et à garantir les passifs bancaires (le paquet de mesures bancaires)[14].

3.1.2. Montants d'aide autorisés et utilisés entre le 1er octobre 2008 et le 1er octobre 2012

Entre le 1er octobre 2008[15] et le 1er octobre 2012, la Commission a autorisé des aides au secteur financier pour un montant total de 5 058,9 milliards d'euros (40,3 % du PIB de l'UE). L'essentiel des aides a été autorisé en 2008, quand 3 394 milliards d'euros (27,7 % du PIB de l'UE) ont été débloqués, principalement sous la forme de garanties couvrant les obligations et les dépôts des banques. Après l'année 2008, les aides autorisées ont été davantage ciblées sur la recapitalisation des banques et le sauvetage d'actifs dépréciés que sur les garanties, même si récemment un nouveau train de mesures de garantie a été autorisé principalement par les pays qui sont confrontés à une augmentation des écarts de rendement de leurs obligations souveraines, tels que l'Espagne et l'Italie.

---

13 Les aides au sauvetage et à la restructuration sont comprises dans les aides sectorielles.

14 Conclusions du Conseil «Affaires économiques et financières» du 8 novembre 2011.

15 Y compris l'aide à la recapitalisation accordée à Northern Rock en 2007.

Pour la période allant de 2008[16] à 2011, le montant total des aides utilisées s'élève à 1 615,9 milliards d'euros (12,8 % du PIB de l'UE). La majeure partie de ces aides a été consacrée aux garanties, qui représentent un montant d'environ 1 084,8 milliards d'euros (8,6 % du PIB de l'UE), puis viennent les recapitalisations à hauteur de 322,1 milliards d'euros (2,5 % du PIB de l'UE), les sauvetages d'actifs dépréciés à hauteur de 119,9 milliards d'euros (0,9 % du PIB de l'UE) et les mesures d'injection de liquidités à hauteur de 89 milliards d'euros (0,7 % du PIB de l'UE).

3.1.3. Montants d'aide autorisés et utilisés en 2011

En 2011, la Commission a approuvé des aides au secteur financier à hauteur de 274,4 milliards d'euros (2 % du PIB de l'UE). Les nouvelles aides autorisées étaient ciblées sur un petit nombre de pays et concernaient des garanties à hauteur de 179,7 milliards d'euros, des mesures d'injection de liquidités à hauteur de 50,2 milliards d'euros, des recapitalisations à hauteur de 38,1 milliards d'euros et le sauvetage d'actifs dépréciés à hauteur de 6,4 milliards d'euros.

Le volume d'aides total utilisé en 2011 a atteint 714,7 milliards d'euros, soit 5,7 % du PIB de l'UE. Les garanties en cours se sont élevées à 521,8 milliards d'euros et les émissions de nouvelles garanties à 110,9 milliards d'euros. Les interventions ayant trait aux liquidités ont atteint 43,7 milliards d'euros et les nouveaux apports de liquidités en 2011 se sont élevés à 6,5 milliards d'euros. Les mesures de recapitalisation se sont élevées à 31,7 milliards d'euros. Aucune aide n'a été accordée au titre des mesures de sauvetage d'actifs dépréciés autorisées.

3.2. Aides d'État en faveur de l'économie réelle

3.2.1. Contexte

En réaction au resserrement de l'accès au crédit auquel les entreprises se trouvaient confrontées du fait de la crise financière, la Commission a adopté le cadre temporaire le 17 décembre 2008. Les principaux objectifs de ce cadre étaient d'assurer la continuité de l'accès des entreprises au financement et la mise en place de conditions propices à une croissance durable à long terme en favorisant les investissements. Le cadre temporaire a établi plusieurs nouveaux instruments en matière d'aides d'État et des adaptations temporaires de cadres existants en matière d'aides d'État. Il était ouvert à tous les secteurs économiques. Il excluait toutefois les aides destinées à pallier des problèmes structurels préexistants, si bien qu'aucune aide n'a été accordée aux entreprises qui se trouvaient déjà en difficulté avant la crise.

Le cadre temporaire devait expirer à la fin de l'année 2010. Cependant, étant donné que les marchés financiers restaient très volatils et compte tenu des incertitudes quant aux perspectives économiques, la Commission a décidé, à la fin de l'année 2010, de proroger d'un an, sous des conditions plus strictes, la plupart des mesures établies dans le cadre temporaire[17], à l'exception de la possibilité d'accorder un montant d'aide compatible limité à 500 000 EUR par entreprise. Seuls les bénéficiaires ayant soumis une demande complète au plus tard le 31 décembre 2010 au titre d'un programme d'aide national autorisé par la Commission conformément au cadre temporaire, et au plus tard le 31 mars 2011 pour les entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles, pouvaient désormais bénéficier de ce montant d'aide compatible limité (aides plafonnées à 500 000 EUR par entreprise).

---

16 Y compris l'aide à la recapitalisation accordée à Northern Rock en 2007.

17 Cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle (JO C 6 du 11.1.2011, p. 5).

3.2.2. Montants autorisés et utilisés

En 2011, les États membres n'ont mis en œuvre aucune nouvelle mesure d'aide (sauf quelques-unes pour les agriculteurs) mais ont demandé la prorogation de mesures existantes[18].

Le volume total autorisé par la Commission depuis l'entrée en vigueur du cadre temporaire jusqu'à la fin de l'année 2011 s'élève à 82,9 milliards d'euros.

Le montant d'aides utilisé au titre du cadre temporaire a atteint en 2011 environ 4,8 milliards d'euros, soit 0,037 % du PIB de l'UE.

Le principal instrument utilisé par les États membres a été les garanties de prêt subventionnées (1,9 milliard d'euros), suivi du montant d'aide plafonné à 500 000 EUR par entreprise (0,6 milliard d'euros).

Au total le montant utilisé par les États membres au titre du cadre temporaire s'est élevé à environ 37,5 milliards d'euros, ce qui représente un taux d'utilisation de 45 % par rapport au total des aides autorisées au titre du cadre temporaire.

Pour de plus amples informations sur les aides accordées au titre du cadre temporaire, voir la partie 3.2 du document de travail.

4. ÉVOLUTION DES DEPENSES CONSACREES AUX AIDES D'ÉTAT PAR TYPE DE MESURE D'AIDE

4.1. Nombre de mesures d'aide

En 2011, les nouvelles mesures d'aide ont été moins nombreuses. Cependant, la part des aides accordées au titre d'une exemption par catégorie ou de régimes d'aide et des aides individuelles est restée assez stable, tandis que les mesures d'aide *ad hoc* ont connu une légère augmentation. Les restrictions budgétaires nationales sont sans doute la raison pour laquelle les États membres ont été peu disposés à mettre en œuvre de nouvelles mesures d'aide. La baisse du nombre de mesures couvertes par une exemption par catégorie peut s'expliquer par le fait que les États membres ont supprimé progressivement des mesures mises en œuvre au titre des exemptions par catégorie spécifiques prévues antérieurement (PME, emploi, formation et aide régionale). Étant donné que le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)[19], adopté en août 2008, avait élargi le champ potentiel des aides, par exemple en augmentant le nombre d'objectifs d'aide, en élargissant le champ d'application et, dans certains cas, en assouplissant les conditions (en fonction de l'objectif individuel), les États membres ont dû, pour remplacer les mesures antérieures relevant d'une exemption par catégorie, mettre en œuvre un nombre moins élevé de mesures bénéficiant d'une exemption par catégorie au titre du RGEC.

4.2. Volume d'aides - environ 32,5% des aides en faveur de l'industrie et des services relèvent d'une exemption par catégorie

En 2011, les aides accordées à l'industrie et aux services au titre d'une exemption par catégorie ont augmenté d'environ 5 milliards d'euros pour s'établir à 17,2 milliards d'euros, soit 0,13 % du PIB de l'UE, et ont représenté 32,5 % du total des aides en faveur de l'industrie et des services. Les aides régionales, les aides en faveur de la protection de l'environnement et des économies d'énergie, ainsi que les aides en faveur de la R&D&I ont constitué les principales mesures, tandis que les États membres ont affecté moins d'aides aux PME, à la formation et à l'emploi.

---

18 Pour plus de détails, voir la partie 3.2 du document de travail.

19 Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

5. APPLICATION DES REGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT

5.1. Aides illégales[20]

De l'année 2000 à l'année 2011, la Commission a adopté 986 décisions relatives à des aides illégales. Les décisions négatives concernant des mesures d'aides jugées incompatibles avec le marché intérieur, faisant obligation aux États membres concernés de récupérer les aides accordées illégalement, ont représenté 23 % des cas[21]. Dans environ 3 % des cas d'aides illégales[22], la Commission a assorti sa décision de conditions. Ce taux d'intervention est approximativement neuf fois plus élevé que le taux de décisions négatives et conditionnelles pour les cas notifiés. Plus de la moitié des interventions ont concerné des mesures accordant une aide à l'industrie et aux services, tandis que moins d'un quart d'entre elles relevaient du secteur agricole. Le reste des interventions a eu trait à la pêche, au transport et à l'industrie houillère.

5.2. Récupération des aides

Le 30 juin 2012, on recensait au total 46 cas de récupération pendants (tandis qu'à la fin de l'année 2010, on en dénombrait 41). Le montant des aides illégales et incompatibles récupéré depuis l'an 2000 a également augmenté, pour s'établir à 13,5 milliards d'euros au 30 juin 2012 (à comparer aux 2,3 milliards d'euros qui doivent encore être récupérés). Le pourcentage d'aides illégales et incompatibles devant encore être récupérées a donc augmenté, passant de 11,1 % en 2010 à environ 14,4 % le 30 juin 2012. Dans le secteur de la pêche, la Commission a adopté cinq décisions négatives en 2011, dont quatre prévoyaient une récupération de l'aide. Dans le secteur de l'agriculture, cinq décisions de récupération ont été adoptées en 2011. Aucune décision de récupération n'a été adoptée dans le secteur des transports.

5.3. Application de la législation sur les aides d'État: coopération avec les juridictions nationales

Dans le sillage de la Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales[23], les efforts de soutien et de sensibilisation se sont multipliés: la Commission participe activement au financement de programmes de formation de juges nationaux à la suite d'un appel à projets annuel et envoie également des formateurs pour dispenser des formations dans des ateliers et conférences de ce type. En février 2012, la Commission a organisé conjointement avec l'Association of European Competition Law Judges (association de juges dans le domaine du droit européen de la concurrence) un atelier *ad hoc* d'un jour présentant un intérêt pour les juridictions nationales, qui avait trait aux aides d'État, mais aussi aux ententes et aux abus de position dominante.

5.4. Suivi ex post

Au fil des ans, l'architecture du contrôle des aides d'État s'est profondément modifiée. À ce jour, environ 88 % des aides en faveur de l'industrie et des services ne sont pas examinées au cas par cas par la Commission, mais accordées sur la base de régimes d'aide autorisés

---

20 L'article 108, paragraphe 3, du TFUE oblige les États membres non seulement à notifier à la Commission les nouvelles mesures consistant en des aides d'État avant qu'elles ne soient mises en œuvre, mais aussi à s'abstenir de les mettre à exécution avant qu'une décision finale ait été prise. Il suffit qu'une seule de ces obligations ne soit pas respectée pour que la mesure en question soit réputée illégale.

21 224 cas.

22 28 cas.

23 JO C 85 du 9.4.2009, p. 1.

antérieurement ou au titre d'exemptions par catégorie. La direction générale de la concurrence contrôle la manière dont les États membres mettent en œuvre les régimes d'aide existants. Pour rendre ce contrôle encore plus efficace, elle a décidé en 2011 d'élargir sensiblement le champ de l'exercice de contrôle 2011/2012. Bien que les enquêtes soient encore en cours dans plusieurs cas, il semble qu'il y ait dans l'ensemble une augmentation des cas problématiques. Plus d'un tiers des cas contrôlés en 2011/2012 ont posé des problèmes, dont la nature et la gravité sont variables (modifications de régimes non notifiées, aides individuelles excédant les plafonds, conditions de compatibilité transposées de manière inadéquate dans la base juridique nationale, etc.). Tout en gardant à l'esprit le risque de distorsion induit par le nombre restreint de cas contrôlés à ce jour (par rapport au grand nombre de régimes d'aide existants), il semble que le taux de conformité varie en fonction des États membres et des différents types d'aide. La Commission instruira systématiquement tous les cas d'irrégularité. De leur côté, les États membres doivent intensifier leurs efforts pour se conformer davantage aux règles en matière d'aides d'État.

Document de travail des services de la Commission intitulé «Facts and figures on state aid in the EU Member States»