



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.10.2002
COM(2002) 555 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport d'activité sur la réduction et la réorientation des aides d'État

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Rapport d'activité sur la réduction et la réorientation des aides d'État

Ière PARTIE: INTRODUCTION

1. Dans ses conclusions du 24 mars 2001, le Conseil européen de Stockholm a indiqué qu' "il importe de réduire le niveau des aides publiques dans l'Union européenne et de rendre le système plus transparent"... "À cet effet, les États membres doivent faire la preuve, d'ici 2003, que leurs aides publiques sont orientées à la baisse par rapport au PIB, en tenant compte de la nécessité de cibler les aides sur des objectifs horizontaux d'intérêt commun, y compris des objectifs de cohésion".
2. À Barcelone, le 16 mars 2002, le Conseil européen a "appel[é] à nouveau les États membres à réduire le niveau global des aides d'État en pourcentage du PIB d'ici 2003 et au-delà, à réorienter ces aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun tels que la cohésion économique et sociale et à les faire porter sur les segments du marché reconnus comme défaillants; des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées [étant] un élément clé d'une concurrence réelle".
3. Le 5 décembre 2001, le Conseil a adopté des conclusions portant sur les aides d'État. Il y a invité les États membres à:
 - poursuivre leurs efforts en vue de réduire les niveaux d'aides, en termes de pourcentage du PIB;
 - réduire en priorité, en vue de les supprimer, les aides ayant les effets de distorsion les plus importants;
 - réorienter les aides vers des objectifs horizontaux, y compris en matière de cohésion, et, le cas échéant, vers les petites et moyennes entreprises (PME);
 - continuer à développer le recours aux évaluations "ex ante" et "ex post" des régimes d'aides, afin de les rééquilibrer plus efficacement; ces évaluations doivent être centrées sur la qualité des dispositifs d'aides, leurs effets sur la concurrence et leur impact;
 - améliorer la transparence et la qualité des rapports adressés à la Commission, notamment par des procédures de contrôle et de suivi au niveau national ainsi que, lorsque c'est possible, par la fourniture de statistiques pertinentes;
4. Le Conseil a en outre invité la Commission à:
 - développer, en collaboration avec les États membres, les outils statistiques permettant d'assurer le suivi des présentes conclusions et élaborer des indicateurs d'efficacité et d'efficience; ceux-ci devraient par la suite, le cas échéant, venir compléter le tableau de bord;

- renforcer l'évaluation de l'impact des aides sur la concurrence, en se basant sur des critères économiques;
 - encourager les échanges d'expériences et les exercices concertés d'évaluation, afin de pouvoir réaliser une évaluation comparative de l'efficacité des instruments sur le plan européen;
 - poursuivre ses efforts en vue de simplifier les règles européennes en matière d'aides d'État, de les moderniser et de les clarifier afin de les rendre plus efficaces, notamment en termes de durée des procédures;
 - présenter en 2002 une première évaluation des progrès réalisés
5. En réponse à la demande formulée par le Conseil au dernier tiret ci-dessus, la deuxième partie du présent rapport décrit les premières mesures adoptées par la Commission pour assurer le suivi de ces conclusions. Les conclusions du Conseil européen étant adressées aux États membres, la troisième partie de ce rapport présente quelques suggestions pour la poursuite des travaux dans ce domaine.

IIe PARTIE: MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LE CONSEIL LE 5 DÉCEMBRE 2001

Mise au point d'outils statistiques pour le suivi des recommandations du Conseil

6. Cette demande faite à la Commission est étroitement liée à celle, adressée par le Conseil aux États membres, visant à améliorer la transparence et la qualité des rapports destinés à la Commission, notamment par des procédures de contrôle et de suivi au niveau national et, lorsque c'est possible, la fourniture de statistiques. Dans un premier temps, la Commission s'est donc engagée dans une révision globale des dispositions actuelles relatives à la présentation annuelle de rapports et de statistiques par les États membres, contenues dans la lettre de la Commission aux États membres du 2 août 1995 concernant la procédure conjointe de rapport et de notification au titre du traité CE et de l'accord sur l'OMC¹. La Commission consultera prochainement, au terme de cette opération interne, les experts des États membres sur un format révisé et simplifié de rapport annuel à la Commission. Ce nouveau format devrait être adopté dans le cadre de dispositions d'application arrêtées conformément à l'article 27 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE², après consultation formelle des États membres par l'intermédiaire du comité consultatif en matière d'aides d'État.

Élaboration d'indicateurs d'efficacité et d'efficience en matière d'aides d'État

7. Dans le cadre du contrôle des aides d'État, la Commission apprécie essentiellement les effets de celles-ci sur la concurrence et leur respect des critères définis à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE. Au-delà de cet examen, le tableau de bord des aides d'État³ tente pour la première fois de déterminer si ces aides sont toujours le moyen le plus

¹ Lettre publiée sur le site Internet de la Commission à l'adresse:
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html

² JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

³ COM(2001) 782 final et COM(2002) 242 final.

adapté de pallier certaines défaillances du marché. L'élaboration d'indicateurs d'efficacité et d'efficience met toutefois en lumière un autre volet de la politique des aides d'État qui relève essentiellement de la compétence des États membres. C'est ce qui ressort également des conclusions de Stockholm et de Barcelone, dans lesquelles les États membres sont invités à approfondir leur évaluation des régimes d'aides afin de les rééquilibrer plus efficacement. Pour sa part, la Commission entend faciliter ces processus et mettre en place un forum pour les échanges d'expériences et les évaluations concertées.

8. La Commission a par ailleurs décidé de faire réaliser une étude par des experts extérieurs. L'objet de cette étude est double. Il s'agit tout d'abord de mettre au point une méthode permettant de mesurer comment les différentes formes d'aides d'État contribuent à atteindre divers objectifs bien précis. Il s'agit ensuite de mettre en place des indicateurs généraux pouvant être utilisés par les États membres pour faciliter l'appréciation de l'efficacité de leurs aides.
9. Cette étude ne cherche pas, en mesurant l'efficacité des aides, à désigner et à jauger directement les défaillances du marché, ni à comparer le niveau d'intensité des aides avec les disparités régionales, mais à fixer les objectifs des aides d'État et à déterminer si celles-ci, en tant qu'instruments servant à la mise en œuvre d'une politique, permettent d'atteindre ces objectifs. La méthode mise au point devrait notamment permettre aux décideurs de mesurer l'effet d'éventuelles réductions des aides d'État sur la réalisation des objectifs fixés. Les travaux menés empiriquement jusqu'à présent, selon une approche économétrique, ont été en grande partie axés sur les aides à la recherche et au développement, mais seront étendus à l'avenir à d'autres aides, notamment celles destinées aux petites et moyennes entreprises. Dans un deuxième temps, l'étude se penche sur les autres facteurs qui interagissent avec les aides d'État afin de déterminer dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints. Sous réserve d'une validation satisfaisante, l'application de la méthode actuellement mise au point devrait contribuer à dresser une liste de critères permettant de contribuer d'identifier dans quelles circonstances une aide devrait être plus ou moins efficace. Ce travail doit être considéré comme complémentaire par rapport aux études de cas approfondies qui resteront bien évidemment nécessaires.
10. La Commission entend communiquer les résultats définitifs de cette étude aux États membres.

Renforcement de l'évaluation de l'effet des aides sur la concurrence, sur la base de critères économiques

11. La Commission s'est engagée à veiller à ce que sa politique de contrôle des aides d'État repose sur des critères purement économiques. Elle tient notamment compte de considérations économiques lors de l'élaboration des divers encadrements, lignes directrices et règles fixant, en détail, les conditions de la compatibilité des aides avec le marché commun. En rédigeant sa communication "Aides d'État et capital-investissement"⁴, la Commission a ainsi tenu compte des informations disponibles concernant les défaillances des marchés de capital-investissement, afin de définir les exemptions et les critères régissant la compatibilité des aides. Elle a aussi reconnu qu'il y avait de bonnes raisons économiques d'abandonner l'exigence habituelle d'un

⁴ JO C 235 du 21.8.2001, p. 3.

lien avec les coûts admissibles et a explicitement prévu les mécanismes de contrôle des intérêts et de l'expertise des opérateurs économiques. Étant donné que ces mécanismes doivent faire en sorte que les décisions d'investissement soient liées à des mesures d'incitation au niveau du marché et qu'elles supportent les risques de celui-ci, les possibilités de distorsion de la concurrence seraient, selon un raisonnement économique, limitées par rapport au cas de mesures entièrement mises en œuvre par les pouvoirs publics.

12. La Commission a récemment achevé la révision de l'encadrement multisectoriel des aides en faveur de grands projets d'investissement, qui a abouti à l'adoption d'une nouvelle communication le 19 mars 2002⁵. Dans ce texte, la Commission considère que les grands projets d'investissement, tout en contribuant effectivement au développement régional, sont moins touchés par les problèmes spécifiques aux régions. En conséquence, il est possible d'attirer les capitaux nécessaires à de grands investissements dans des régions défavorisées avec des aides relativement moins élevées que dans le cas de petits projets. En outre, la Commission reconnaît que certains types de projets risquent davantage d'engendrer des distorsions de la concurrence. C'est notamment le cas des investissements dans les secteurs où une large part de marché est détenue par une seule entreprise ou dans lesquels la croissance importante de la capacité de production sectorielle ne s'accompagne pas d'une progression correspondante de la demande. Plus généralement, les distorsions de concurrence sont plus probables dans des secteurs touchés par des problèmes structurels et un déclin constant de la demande. La Commission a donc décidé d'entreprendre en 2003 une analyse systématique de la situation dans la Communauté, afin de déterminer les secteurs en cause, qui se verront ensuite appliquer des règles plus restrictives en ce qui concerne les aides destinées à de grands projets d'investissement régionaux.
13. La Commission s'est aussi récemment engagée dans une révision des lignes directrices communautaires pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la recherche et du développement. Pour ce faire, elle a invité les États membres et les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mise en œuvre de l'encadrement actuel et la nécessité de changements. Après avoir pris connaissance de ces observations, elle a conclu que les règles actuelles en matière d'aides d'État ne faisaient pas obstacle à la réalisation de l'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone, à savoir que les dépenses globales pour la recherche et le développement dans l'Union devaient augmenter pour atteindre 3 % du PIB d'ici à 2010 et que les deux tiers de ces investissements devaient provenir du secteur privé. La Commission a par conséquent décidé de prolonger la validité des lignes directrices actuelles jusqu'à la fin de 2005⁶; elle les révisera à cette date à la lumière des progrès réalisés pour atteindre l'objectif de Barcelone, et notamment pour réorienter les aides d'État vers la recherche et le développement conformément à la communication de la Commission "Plus de recherche pour l'Europe. Objectif: 3 % du PIB"⁷.
14. En ce qui concerne les aides d'État qui ne sont pas couvertes par les encadrements, les lignes directrices et les règles en vigueur, la Commission examinera s'il est possible de mieux définir les critères économiques utilisés pour déterminer si les distorsions de la

⁵ JO C 70 du 19.3.2002, p. 8.

⁶ JO C 111 du 8.5.2002, p. 3.

⁷ COM(2002)499 final

concurrence qu'elles occasionnent doivent être considérées comme affectant les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt général, eu égard à la nécessité de garantir la sécurité juridique et la prévisibilité des décisions en matière d'aides d'État. Parmi les facteurs à prendre en considération à cet égard figure la question de savoir si la mesure en cause est applicable à un grand nombre de bénéficiaires sur la base de critères objectifs ou si au contraire elle se limite à un bénéficiaire unique ou à un nombre restreint de destinataires.

15. La Commission s'interroge également sur le rôle que devraient jouer les critères économiques dans la conception des procédures en matière d'aides d'État, de manière à pouvoir simplifier ces procédures pour l'approbation d'affaires simples qui ne risquent pas de troubler gravement le jeu de la concurrence et concentrer ainsi ses ressources limitées sur des affaires qui posent davantage de problèmes.

L'encouragement des échanges d'expériences et des évaluations concertées

16. Pour favoriser le processus d'évaluation mutuelle grâce au tableau de bord, la Commission a mis en place un forum des États membres destiné à encourager les échanges d'expériences concernant divers aspects de leur politique d'aides d'État, et notamment les évaluations nationales. Cette ressource reste à ce jour peu utilisée et le forum ne contient actuellement que quelques liens Internet vers les sites des autorités de certains États membres. La Commission entend poursuivre le développement de ce forum en étroite collaboration avec les États membres.
17. Pour sa part, la Commission considère que ces activités d'évaluation et d'étalonnage des performances menées en dehors du cadre de sa politique de concurrence pourraient être d'utiles expériences dont il conviendrait de tenir compte dans le contexte des aides d'État. Ainsi, les opérations d'étalonnage des performances des politiques nationales de RDT et de l'amélioration de l'efficacité des mécanismes de soutien public de la RDT, actuellement réalisées afin d'atteindre plus aisément l'objectif de Barcelone, à savoir l'augmentation des dépenses de R&D, pourrait fournir des informations précieuses sur l'efficacité et l'efficience des différents types d'aides par rapport à d'autres instruments existants⁸. De même, les travaux de la task-force BEST⁹ pourraient contenir des indicateurs utiles sur l'efficacité des différentes formes de soutien des PME.

La poursuite des efforts en vue de simplifier, de moderniser et de clarifier les règles relatives aux aides d'État

18. La Commission poursuit ses efforts en vue de moderniser, de simplifier et de clarifier les règles relatives aux aides d'État. L'adoption du nouvel encadrement multisectoriel visé au point 12 ci-dessus constitue une avancée majeure dans cette direction. Ce nouvel encadrement fixe un ensemble de règles beaucoup plus claires pour l'évaluation des aides d'État destinées à de grands projets d'investissement à finalité régionale et supprime en même temps l'exigence d'une notification préalable pour de nombreux projets d'aides, à condition que celles-ci soient accordées dans le cadre d'un régime d'aides régionales approuvé. Par ailleurs, ce nouvel encadrement rassemble et

⁸ Voir, par exemple, "Étalonnage des performances (benchmarking) des politiques nationales de RDT: premiers résultats", SEC(2002) 129 du 31.1.2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

consolide, dans un texte unique, les différents textes auparavant applicables par secteur à l'acier, aux fibres synthétiques et à l'automobile.

19. En ce qui concerne les secteurs du charbon et de l'acier, la Commission a adopté une communication qui clarifie certains aspects de l'examen des affaires de concurrence à la suite de l'expiration du traité CECA et explique l'application des procédures d'aides d'État après l'expiration de ce traité¹⁰. Elle a aussi adopté un règlement qui fixe les règles d'octroi des aides d'État à l'industrie houillère, dans le but de contribuer à la restructuration de ce secteur¹¹.
20. Après avoir mené à bien les procédures de consultation des États membres et des tiers visées dans le règlement (CE) 994/98, la Commission est en voie d'adopter un règlement d'exemption catégorielle pour les aides d'État à l'emploi, ce qui fera disparaître la nécessité d'une notification préalable de nombreuses aides destinées à créer des emplois ou à aider les travailleurs défavorisés ou handicapés.
21. La Commission achève actuellement de revoir la notion communautaire de "petites et moyennes entreprises", utilisée dans divers contextes, y compris le contrôle des aides d'État. Dès qu'une nouvelle définition sera adoptée, la Commission présentera, à des fins de consultation, des propositions de modifications concernant les exemptions catégorielles des aides aux PME et à la formation, en tenant compte de cette nouvelle définition. Parallèlement, elle examinera la possibilité d'étendre le champ d'application de l'exemption catégorielle des aides aux PME pour y inclure les aides à la recherche et au développement.
22. Dans le cadre de sa communication au Conseil et au Parlement européen "Révision à mi-parcours de la politique agricole commune"¹², la Commission examine actuellement les possibilités d'adoption de règlements d'exemptions, notamment catégorielles, pour divers types d'aides. Cela permettrait d'accélérer la mise en oeuvre des nouveaux régimes d'aides et d'éviter une notification préalable de divers types d'aides agricoles.
23. La Commission a aussi publié deux communications concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État¹³ et certains aspects juridiques liés aux oeuvres cinématographiques et autres oeuvres audiovisuelles¹⁴.
24. Elle a en outre publié une communication dans laquelle elle précise que les aides illégales versées sans lui avoir été préalablement notifiées seront examinées conformément aux encadrements en vigueur à la date de l'octroi de l'aide¹⁵.
25. Elle poursuit enfin ses travaux afin de clarifier la relation entre les règles en matière d'aides d'État et le soutien offert par les États membres pour compenser le coût des

¹⁰ JO C 152 du 26.06.2002, p. 5.

¹¹ Règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil du 23 juillet 2002 concernant les aides d'État à l'industrie houillère.

¹² COM(2002)394 final du 10.07.2002.

¹³ JO C 320 du 15.11.2001

¹⁴ COM(2001)534 final du 26.09.2001

¹⁵ JO C 119 du 22.05.2002, p. 5.

services d'intérêt économique général. Ces travaux feront l'objet d'un rapport séparé au Conseil européen de Copenhague, comme l'a demandé le Conseil européen de Séville.

26. Les services de la Commission ont récemment entrepris de revoir en détail les procédures relatives aux aides d'État en vue de trouver les moyens de les simplifier et de réduire leur durée. Ils ont relevé plusieurs possibilités de modifications qui feront l'objet d'une consultation approfondie avec des experts des États membres. Ces travaux pourraient aboutir à la rédaction des dispositions d'application visées à l'article 27 du règlement (CE) n° 659/1999 concernant la forme, la teneur et les autres modalités des notifications, la forme, la teneur et les autres modalités des rapports annuels, les détails des délais et le calcul des délais, ainsi que le taux d'intérêt applicable en cas de récupération d'une aide illégale. Cela pourrait aussi conduire à la formulation d'autres suggestions visant à améliorer les procédures et les méthodes de travail actuelles.
27. En ce qui concerne plus particulièrement les procédures relatives aux aides d'État dans le secteur de la pêche, la Commission a proposé de supprimer l'examen séparé portant sur les contributions financières obligatoires des États membres aux projets cofinancés dans le cadre d'actions structurelles de la Communauté dans ce secteur¹⁶.

IIIe PARTIE: ÉTAPES SUIVANTES

28. Comme nous l'avons déjà dit au début du présent rapport, les conclusions de Stockholm et de Barcelone appelant à réduire le niveau global des aides et à réorienter celles-ci vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun, notamment des objectifs économiques et de cohésion sociale, sont adressées aux États membres. Le Conseil a toutefois invité la Commission à jouer un rôle actif dans le suivi de ces conclusions et l'organisation d'un forum pour l'échange d'informations et de meilleures pratiques. La Commission entend donc continuer à développer le forum existant.
29. En conséquence, elle invite tous les États membres à lui fournir, si possible avant le 31 décembre 2002, une présentation des mesures qu'ils ont prises pour se conformer aux conclusions des conseils européens de Stockholm et de Barcelone en matière d'aides d'État, mais aussi aux conclusions du Conseil du 5 décembre 2001. Pour sa part, la Commission transmettra ces contributions, de même que les résultats de l'étude précitée sur les critères relatifs à l'efficacité et à l'efficience des aides, aux autres États membres. Ses services organiseront ensuite une réunion multilatérale avec des experts des États membres pour débattre en profondeur de ces différentes contributions, dans le but d'en publier une synthèse dans le tableau de bord des aides d'État de 2003. La présentation d'un rapport succinct au Conseil européen d'Athènes pourrait aussi être envisagée.
30. En fonction des résultats obtenus, il pourrait être envisagé de renouveler cette expérience tous les ans.
31. La Commission poursuivra également ses efforts en vue de simplifier les règles en matière d'aides d'État, de les moderniser et de les clarifier, en essayant tout

¹⁶ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2792/1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche, article 19 "Concours financiers et aides d'État obligatoires", COM (2002) 187 final du 28.5.2002, p. 11.

particulièrement de simplifier et de réduire la durée des procédures. Dans la perspective de l'expiration en 2004 des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, catégorie d'aides généralement considérées comme ayant potentiellement les effets de distorsion les plus importants, la Commission entend lancer en 2003 un examen détaillé de l'application de ces lignes directrices.