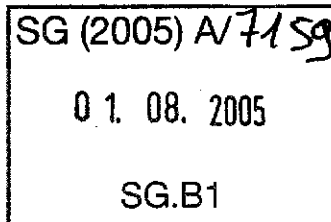


Bruxelles, le 28 juillet 2005

AGENCE FINANCIERE

CS/st - n° 2132
MICA /565/05



Objet : Aide d'Etat – Plan d'action de la Commission pour la période 2005-2009.

Réf. : Communication adoptée par la Commission le 7 juin 2005.

Monsieur le Secrétaire Général,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir, ci-joint, la note relative à l'objet ci-dessus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "CS" or similar initials, written over a horizontal line.

Christophe Strassel
Conseiller financier adjoint

Monsieur David O'Sullivan
Secrétaire Général
Commission européenne
200, rue de la Loi
B - 1049 Bruxelles

Copie : DG Concurrence

NOTE A LA COMMISSION EUROPEENNE

OBJET : Aide d'Etat – Plan d'action de la Commission pour la période 2005-2009.

REFER : Communication adoptée par la Commission le 7 juin 2005

La Commission a adopté le 7 juin dernier un plan d'action exposant les principes qui vont guider sa réforme des règles et procédures relatives aux aides d'Etat au cours de la période 2005-2009. Les autorités françaises remercient la Commission de cette initiative dont l'objectif est de donner une nécessaire vue d'ensemble sur la politique menée en matière d'aides d'Etat. Elles se félicitent par ailleurs des consultations qu'entreprend la Commission afin que cette réforme soit menée en étroite collaboration avec les Etats membres.

A ce stade, et pour chacun de ses chapitres, le document de la Commission appelle des autorités françaises les observations suivantes.

I) Principes généraux de la réforme

L'un des fondements de la réforme de la Commission repose sur des aides d'Etat moins nombreuses, comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil européen du 25 mars 2005. Si les autorités françaises s'inscrivent évidemment dans cet objectif, elles soulignent toutefois en préambule que cette approche peut rencontrer quelques limites. Les aides constituent en effet un outil permettant de répondre à certaines défaillances du marché ou de mener à bien certaines politiques reconnues comme prioritaires. Or de telles interventions, qui contribuent à l'instauration d'un marché plus efficace, ou qui sont au service d'une politique déterminée au niveau européen, peuvent aussi conduire ponctuellement à une augmentation du volume des aides.

Sous le bénéfice de cette remarque, les autorités françaises soutiennent la proposition de la Commission de recourir à une approche économique plus fine pour apprécier la compatibilité des aides d'Etat, sous réserve qu'elle se traduise par des critères précis. Le renforcement d'une approche économique devrait permettre une analyse plus globale et plus dynamique de l'impact concurrentiel de l'aide examinée, sur le

consommateur notamment, comme cela a été le cas dans le cadre des réformes importantes qu'ont connues le droit des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations ces derniers mois. En effet, l'analyse traditionnelle de la Commission ne prend pas suffisamment en compte dans l'appréciation de l'aide les conséquences de l'institution d'un marché oligopolistique sur le consommateur.

Toutefois, cette nouvelle méthodologie ne devrait pas conduire à accroître le pouvoir discrétionnaire de la Commission, ce qui risquerait d'accentuer l'insécurité juridique des acteurs concernés et se traduirait par une charge de travail plus lourde pour les autorités nationales compétentes en matière d'octroi d'aides. Dès lors, il conviendra d'encadrer très strictement cette approche économique.

L'analyse économique devra donc reposer sur des critères précis, sur le modèle des procédures en vigueur dans les autres branches du droit de la concurrence. De ce point de vue, les autorités françaises s'interrogent sur le fait que la Commission n'évoque quasiment pas dans son plan d'action le recours au critère d'affectation des échanges, qui figure pourtant à l'article 87 du Traité. A cette fin, il conviendrait en particulier de développer une approche en terme de marché pertinent, qui permettrait d'avoir une meilleure analyse de l'impact économique de l'aide. Une meilleure association de la DG Entreprises et Industrie ou de la DG Santé et protection des consommateurs pourrait être envisagée pour cette analyse, afin que la Commission puisse effectivement mettre en balance les effets distorsifs des aides avec leurs bienfaits éventuels pour l'économie européenne.

Dans le cadre de cette analyse, la Commission met l'accent sur les défaillances du marché. Si les autorités françaises soutiennent la Commission dans cette voie, elles soulignent toutefois que cette notion ne saurait devenir le principal critère pour l'examen des aides d'Etat, étant d'ailleurs rappelé qu'elle ne figure pas dans les dispositions de l'article 87 du Traité. Les autorités françaises souhaiteraient par ailleurs savoir si cette notion sera uniquement utilisée pour mieux fonder économiquement les régimes d'encadrement des aides horizontales, ou si elle servira également de nouveau critère d'efficacité économique pour évaluer la compatibilité d'une aide individuelle.

Les autorités françaises encouragent par ailleurs la Commission à approfondir sa démarche énoncée au point 15 du plan d'action qui rappelle que la politique des aides d'Etat doit contribuer à faire de l'Europe un lieu attractif pour les investissements et l'emploi. Pour atteindre cet objectif, la pratique en matière d'aides d'Etat devrait toutefois systématiquement tenir compte des aides directes ou

indirectes dont peuvent bénéficier les concurrents extra-européens des entreprises de l'Union. Or, les autorités françaises déplorent que, dans un contexte d'économie fortement mondialisée, la Commission ne prenne pas suffisamment en considération la dimension internationale.

Enfin, le point 8 du plan d'action, relatif au coût des aides d'État, appelle deux remarques. L'absence d'aide peut également être génératrice de coûts financiers mais aussi humains : il suffit de citer en la matière les conséquences financières et sociales de la fermeture d'une entreprise en difficulté. De plus, si le souci de la Commission du bon emploi des deniers publics est louable, il convient néanmoins de rappeler que l'allocation des ressources nationales relève de l'arbitrage interne des Etats membres.

II) Révision des textes spécifiques

La Commission réaffirme l'un des objectifs du Conseil consistant à réorienter les aides d'État vers des objectifs horizontaux, objectif auquel souscrivent les autorités françaises qui poursuivent une politique largement axée sur le soutien à la recherche et l'accompagnement des PME.

En ce qui concerne les PME, la Commission estime que les aides qui leurs sont destinées ont un impact positif sur le marché, à la différence de celles attribuées aux grandes entreprises. La Commission a adopté une définition des PME fondée notamment sur un effectif inférieur à 250 salariés, définition qui conditionne l'accès à de nombreux régimes d'aides. Or, il ressort de plusieurs études économiques que les défaillances de marché (sous encadrement, accès au crédit, accès au capital développement, recherche et développement) concernent des entreprises d'une taille pouvant dépasser ce seuil de 250 salariés et comptant jusqu'à 2000 personnes. Dans le cadre de l'approche plus économique que la Commission se propose de retenir, une réflexion devrait donc être engagée sur la taille des entreprises concernées par les défaillances de marché et leur éligibilité aux régimes d'aide, en vue de la création de dispositifs spécifiques adaptés.

S'agissant de la proposition de la Commission d'adopter un règlement général d'exemption par catégorie, les autorités françaises y sont favorables dans la mesure où ce règlement d'exemption devrait permettre d'alléger les procédures en les concentrant sur les notifications les plus importantes. Toutefois, l'adoption d'un règlement d'exemption sur une catégorie d'aides devrait impérativement être

accompagnée de l'adoption de lignes directrices permettant l'examen d'aides sortant du champ du règlement d'exemption. En effet, en l'absence de lignes directrices spécifiques (comme c'est le cas aujourd'hui dans le domaine des aides à l'emploi depuis l'entrée en vigueur du règlement d'exemption sur les aides à l'emploi), les mesures d'aides n'entrant pas complètement dans le champ du règlement d'exemption sont examinées par la Commission avec comme seule référence l'article 88 du Traité CE, ce qui n'est pas satisfaisant.

Enfin, les autorités françaises approuvent la proposition de la Commission consistant à relever le seuil en dessous duquel les Etats membres peuvent accorder des aides « de minimis », qui devrait selon elles être fixé au moins à 150 000 euros par bénéficiaire sur une période de trois ans.

Elles regrettent cependant que le dispositif d'exemption de notification pour les aides de faible montant, proposé par la Commission en 2004, ne soit pas évoqué dans son plan d'action. Ce dispositif s'inscrit pourtant parfaitement dans la logique préconisée par la Commission consistant à se concentrer en priorité sur les aides les plus susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Les aides de faible montant (moins de 1 million d'euros sur trois ans) n'entrant pas dans cette catégorie, il est hautement souhaitable de les exempter de notification. Les autorités françaises insistent donc à nouveau pour que la publication de ce dispositif intervienne dans les meilleurs délais.

En ce qui concerne les développements de la Commission sur les réformes visant les principaux textes applicables en matière d'aides d'Etat, les autorités françaises souhaitent faire les observations suivantes, étant souligné que pour chacun des sujets concernés, elles transmettront le moment venu une note plus circonstanciée.

a) aides à la R&D et à l'innovation

Les autorités françaises soutiennent la Commission dans sa volonté de mise en œuvre d'une politique de soutien à la recherche, au développement et à l'innovation, seule démarche possible pour atteindre les objectifs fixés en la matière par le Conseil de Lisbonne. En matière de recherche et développement, les autorités françaises souhaitent notamment l'élargissement de l'assiette de l'aide, au delà des prototypes qui font déjà partie des dépenses éligibles, aux chaînes pilotes et aux activités de démonstration grandeur nature, le maintien de taux d'aide de 50 % minimum pour la recherche industrielle et l'augmentation de 25 % à 35 % du plafond d'aide pour le développement pré-concurrentiel.

S'agissant de l'innovation, les autorités françaises estiment que le champ des aides devrait pouvoir couvrir les formes non technologiques de l'innovation et viser des activités telles que l'étude fine du marché pour identifier les nouveaux concepts et les technologies d'avenir, la création et le design, ou l'innovation en matière d'organisation de l'entreprise.

b) aide au capital-risque

Les autorités françaises insistent sur la nécessité de prévoir une grande flexibilité d'action dans ce domaine. En particulier, il convient de remédier à la situation actuelle où une entreprise ayant reçu une aide en capital ne peut en pratique bénéficier d'aucune autre aide pendant 3 ans, en l'absence de méthode de calcul de l'équivalent subvention des aides en capital-risque. Les autorités françaises ont adressé à la Commission le 27 juin 2005 des propositions de méthode de calcul, qu'elles souhaiteraient que la Commission puisse retenir.

c) aide à l'emploi et à la formation

Les autorités françaises rappellent la problématique soulevée plus haut sur les question des règlements d'exemption dont font l'objet ces aides. L'adoption du règlement d'exemption des aides à l'emploi s'est accompagnée de l'abrogation des lignes directrices sur les aides à l'emploi. Par voie de conséquence, si l'on souhaite notifier un régime d'aide à l'emploi n'entrant pas dans le cadre du règlement d'exemption (par exemple si l'assiette de l'aide comprend les coûts salariaux sur trois ans au lieu de deux, comme prévu par le règlement d'exemption), aucun texte spécifique en la matière ne permet de guider l'examen de cette notification. Il est donc indispensable de compléter le dispositif du règlement d'exemption emploi par des lignes directrices spécifiques.

d) aide aux services d'intérêt économique général (SIEG)

Les autorités françaises déplorent l'adoption par la Commission le 13 juillet dernier des textes relatifs au financement des SIEG, sans qu'il ait été procédé préalablement, comme cela avait été envisagé initialement, à une seconde consultation des États membres.

Au vu du contenu de ces textes, les autorités françaises réitèrent plusieurs des observations qu'elles avaient adressées à la Commission le 3 septembre 2004. Elles

regrettent notamment que la Commission n'ait pas adopté de texte explicitant les critères applicables au financement des SIEG, tels que dégagés par l'arrêt Altmark de la CJCE. Elles constatent par ailleurs que les conditions d'exemption contenues dans la décision sur les petits SIEG sont trop proches des critères de l'arrêt Altmark, ce qui confère à cette décision une portée limitée par rapport à l'arrêt Altmark, dont le champ couvre les financements accordés à des SIEG qui, dans la mesure où ils ne constituent pas des aides d'Etat au sens du Traité CE, n'ont pas à être notifiés. Les autorités françaises rappellent également qu'elles auraient souhaité que soit reconnue la spécificité du secteur des établissements de soins et du logement social en tant que services d'intérêt général (SIG). Enfin, les autorités françaises déplorent l'élargissement du champ de la directive transparence, auquel elles étaient opposées.

e) aides à finalité régionale

La Commission vient de faire parvenir aux Etats membres ses nouvelles propositions de lignes directrices pour les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013. Les autorités françaises transmettront à la Commission d'ici le 15 septembre 2005 une note de position détaillée sur le contenu de ce projet de lignes directrices.

Les autorités françaises souhaitent d'ores et déjà formuler les observations suivantes sur ce document.

Par rapport au projet initial de la Commission, qui supprimait les aides aux grandes entreprises notamment sur l'ensemble du territoire français métropolitain et auquel les autorités françaises s'étaient vivement opposées, le nouveau texte autorise les interventions en faveur des grandes entreprises sur 15,5 % de la population française hors Départements d'Outre-mer (DOM), soit moins de la moitié des zones aujourd'hui éligibles qui couvrent 34 % de la population.

Les autorités françaises remercient la Commission de cette avancée, même si la couverture de population envisagée reste insuffisante pour répondre aux problèmes rencontrés par de nombreux territoires. Dans ce contexte, les autorités françaises souhaitent voir augmenter le filet de sécurité actuellement fixé à 50 % de la couverture de population ancienne, compte tenu du taux précédemment retenu en 1988 par la Commission, qui était de 25 %. Elles souhaitent également pouvoir bénéficier du maximum de flexibilité dans la définition du zonage autorisé, et demandent qu'un dispositif de transition soit prévu pour les territoires perdant leur éligibilité à l'article 87.3 c) du Traité.

En outre, elles observent que l'accroissement des différentiels de taux d'aides aux entreprises entre les régions de l'Union européenne (hors régions ultrapériphériques qui relèvent d'un article spécifique du Traité) créeront des distorsions de concurrence en réduisant l'attractivité des régions les moins aidées au profit des régions assistées. Elles demandent donc à la Commission de faire évoluer sa proposition pour éviter de telles distorsions de concurrence entre les Etats membres.

Les autorités françaises attirent par ailleurs à nouveau l'attention de la Commission sur la nécessaire prise en compte de l'incidence de la fiscalité dans le calcul des aides et maintiennent leur position en faveur du recours au calcul du taux d'aide en équivalent subvention net, et non brut comme cela est envisagé par la Commission. S'agissant des taux d'aides que propose la Commission pour les DOM, les autorités françaises sont particulièrement préoccupées par leur baisse et demandent que ces territoires puissent continuer de pouvoir bénéficier d'un niveau d'aide égal à celui actuellement autorisé.

f) aides à l'environnement

Les autorités françaises accueillent favorablement l'idée d'un règlement d'exemption en matière de soutien au développement durable, sous réserve, comme indiqué plus haut, du maintien d'un encadrement spécifique en la matière, complément indispensable d'un règlement d'exemption.

g) aides dans le domaine des infrastructures de réseau

La Commission rappelle que le plan d'action de Lisbonne souligne la mise en place indispensable d'infrastructures modernes dans le domaine des transports, de l'énergie, de l'information et de la communication. A cet égard, la Commission annonce qu'elle examinera la possibilité de publier une réglementation sur les aides d'Etat dans les partenariats public-privé (PPP). Les autorités françaises souhaitent attirer l'attention de la Commission sur le fait que la mise en place de règles supplémentaires en matière d'aides d'Etat dans le domaine risque, en ajoutant de nouvelles contraintes à la réalisation des projets, d'aller à l'encontre de l'objectif recherché qui est de développer ces infrastructures.

Elles ne voient pas à quel titre les PPP devraient faire en tant que tels l'objet d'encadrements de contrôles spécifiques au regard des articles 87 et 88. Les règles existantes couvrent déjà les difficultés susceptibles de surgir à l'occasion de la

formation des différents types de PPP qui ont été inventoriés par la Commission dans son livre vert d'avril 2004 sur les PPP et le droit public des marchés et concessions :

- s'agissant des PPP de type contractuel (marchés publics ou concessions de service public), la passation de ces types de contrats fait déjà l'objet de mesures prévues par des directives sectorielles ou directement issues du traité, tendant à assurer le respect de règles de publicité et de mise en concurrence. Par conséquent le risque de sur-rémunération ne paraît pas se poser en des termes spécifiques pour ces PPP ;
- quant aux montages que le livre vert qualifie de PPP de type participatif¹, il s'agit soit de la prise de contrôle d'une entreprise publique par le secteur privé, soit de la création d'une « entité *ad hoc* », au capital mixte. La première catégorie ne soulève pas de problème particulier au regard du droit des aides d'Etat, puisqu'elle consiste au contraire en un recul de la part des capitaux publics dans l'entreprise. Quant à la création d'une entité à capitaux mixte, il existe déjà en matière d'aides d'Etat une abondante jurisprudence, ainsi que des lignes directrices relatives aux prises de participations publiques et au critère de l'investisseur privé en économie de marché.

La Commission a également l'intention de publier des orientations relatives à l'intervention des « organismes publics » sur des marchés récemment libéralisés. Les autorités françaises ne comprennent pas à quels organismes publics la Commission fait référence, elles souhaiteraient par conséquent qu'elle précise davantage le sens de cette proposition. Si la Commission vise les entreprises publiques ou les entreprises à qui des missions de service public sont confiées, les autorités françaises estiment que des règles de séparation comptable ont été édictées par la directive transparence et qu'il n'apparaît pas nécessaire de renforcer ces règles.

h) autres aides

En ce qui concerne le réexamen exhaustif d'autres documents en matière d'aides d'Etat évoqué par la Commission chapitre III.4 de son document, les autorités françaises prennent note de ses intentions concernant la possibilité de règlements d'exemption dans le domaine de la culture et de la conservation du patrimoine ou encore en matière d'aides au cinéma et à l'audiovisuel. Sous réserve des observations formulées plus haut sur ce type de règlements et leur nécessaire articulation avec des

¹ Les autorités françaises rappellent à cet égard qu'elles ne partagent pas l'approche de la Commission sur l'inclusion de ces montages au sein de la problématique PPP.

lignes directrices, les autorités françaises souhaitent travailler en étroite collaboration avec la Commission afin d'examiner avec elle de manière plus approfondie l'opportunité et la portée de tels règlements.

S'agissant de l'encadrement sur les aides d'Etat à la construction navale, les autorités françaises considèrent qu'en l'état actuel des textes régissant les aides d'Etat, il demeure nécessaire, car il offre des possibilités d'intervention en matière d'innovation notamment, qui ne sont pas couvertes par l'encadrement des aides à la recherche et développement.

III) Modernisation des procédures

La Commission entend moderniser les pratiques et les procédures dans le domaine des aides d'Etat afin de les adapter au contexte de l'Union élargie et aussi de réduire le délai de traitement des affaires. Les autorités françaises ne peuvent que souscrire à cet objectif. Toutefois, à ce stade, certaines des pistes envisagées par la Commission appellent de leur part les plus grandes réserves. Il importe donc que la Commission les précise davantage de sorte qu'elles puissent faire l'objet d'un examen approfondi.

Les autorités françaises jugent inacceptable la remise en cause possible de la couverture linguistique actuelle sous le prétexte d'une réduction des délais de traitement des affaires. Elles rejettent en conséquence les développements s'y rapportant aux points 48 et 58 du document de la Commission. En effet, une très large part des dossiers examinés par la Commission ne vont pas jusqu'au stade de l'ouverture de procédure, qui seule nécessite des traductions. Or, même sans ouverture de procédure, rares sont les dossiers de notification qui font l'objet d'une décision en moins de six mois, certains subissant parfois des délais de traitement dépassant un an, comme c'est le cas actuellement pour le dispositif français de soutien au cinéma, toujours en cours d'examen.

La priorité est donc, selon les autorités françaises, que la Commission s'engage sur des délais d'instruction plus prévisibles et plus courts. En particulier, les investigations lourdes, conduisant à l'envoi systématique de plusieurs demandes d'information complémentaire, portant parfois sur les mêmes questions, devraient être limitées aux cas les plus importants en terme de montant ou d'effets sur les échanges. Ce nécessaire engagement de la Commission sur des délais précis n'apparaît pas à ce stade dans son plan d'action, ce qui est très regrettable.

En l'état, les propositions de la Commission participent surtout d'un alourdissement des exigences envers les États membres et d'un renforcement des pouvoirs de la Commission en matière de contrôle, sans contrepartie réelle de sa part, puisqu'elle ne serait soumise qu'à un « code de bonne conduite » non contraignant. Des engagements clairs de la Commission en matière de délais, adoptés dans le cadre d'un texte contraignant, est nécessaire pour assurer un meilleur équilibre entre les prérogatives de la Commission et les obligations à respecter par les États membres.

Les autorités françaises souhaiteraient également que la réforme permette d'assurer une plus grande transparence des procédures d'examen afin que les droits de la défense se trouvent davantage protégés. En particulier, les États membres devraient pouvoir avoir accès aux rapports commandés à des experts par la Commission, notamment pour les aides à la restructuration et les aides à la recherche, afin d'être en mesure de répondre aux objections éventuelles.

La proposition de la Commission relative à la mise en place dans les États membres d'autorités indépendantes qui pourraient l'assister dans l'application des règles sur les aides d'État appelle les plus grandes réserves de la part de la France. Des orientations communautaires visant à définir un mode ou un cadre de régulation en la matière violeraient clairement le principe d'autonomie institutionnelle des États membres. L'organisation interne de l'administration des États membres relève en effet exclusivement de la compétence des États membres qui sont libres de choisir les méthodes qui leur semblent les plus appropriées. En France, le contrôle des aides d'État est assuré à deux niveaux : au niveau régional par les préfets dans le cadre du contrôle de légalité et au niveau national par le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) dans le cadre des notifications.

Dans le même esprit de respect du principe de subsidiarité, les autorités françaises émettent toutes les réserves qui s'imposent à l'encontre du partenariat avec les cours des comptes nationales suggéré par la Commission pour apprécier notamment l'efficacité des aides d'État.

Elles ne partagent pas non plus les velléités de la Commission d'encourager les contentieux nationaux sur les aides d'État. Cette proposition est totalement contradictoire avec les initiatives prises par la Commission dans d'autres domaines pour tenter de résoudre le maximum de cas à un stade pré-contentieux (cf. par exemple la mise en place du réseau SOLVIT de résolution des problèmes liés à l'application de la réglementation sur le marché intérieur).

S'agissant des propositions de la Commission relatives à la récupération provisoire systématique des aides non notifiées, les autorités françaises tiennent à souligner le danger pour l'activité économique et les conséquences sociales graves qui pourraient découler de telles positions, a priori trop rigides et dogmatiques.

Les autorités françaises ne partagent pas davantage la proposition exposée au point 59 de du document de la Commission visant à donner une valeur « négative » aux règlements d'exemption. Les critères d'exemption pourraient alors valoir critères d'incompatibilité et donneraient ainsi la possibilité à une juridiction nationale de déclarer une aide incompatible. Or, un tel usage des règlements d'exemption est contraire aux dispositions du règlement d'habilitation du Conseil n° 994/1998/CE. En effet, ce règlement, dans son article premier, autorise la Commission à déclarer des catégories d'aide compatibles avec le Traité et à les exempter de la procédure de notification, mais il ne lui permet pas de prendre des actes contraignants définissant des critères généraux d'incompatibilité. En outre, on peut s'interroger sur la compatibilité avec le traité de règlements établissant des critères généraux permettant de déclarer des aides incompatibles et d'en confier le contrôle aux juridictions nationales, dans la mesure où l'article 88§3 du traité prévoit la compétence exclusive de la Commission pour juger de la compatibilité des aides.

Enfin, les autorités françaises rappellent à la Commission qu'au regard de la transparence que privilégie à juste titre la Commission, il n'est pas envisageable de prévoir qu'à l'avenir une procédure écrite pour le comité consultatif en matière d'aides d'Etat se substitue à l'actuelle pratique réunissant les Etats membres. Les échanges de vue intervenant à l'occasion de ces réunions sont d'une grande utilité et il ne saurait être question de les remettre en cause.