

14 septembre 2005

final

Observations du Cercle de l'Industrie dans le cadre de la consultation sur le Plan d'action de la Commission dans le domaine des Aides d'Etat pour la période 2005-2009

Dans le cadre de son plan d'action dans le domaine des aides d'Etat pour la période 2005-2009, la Commission a invité l'ensemble des milieux intéressés à lui faire parvenir leurs observations éventuelles avant le 15 septembre 2005¹.

A ce stade, le Cercle de l'Industrie souhaite faire les observations suivantes sur le plan d'action de la Commission.

Remarques préliminaires

Les membres du Cercle de l'Industrie tiennent à rappeler leur attachement à un contrôle européen des aides d'Etat affectant la concurrence sur le marché intérieur. En effet, l'action des Etats membres - dont la légitimité ne saurait être contestable a priori - doit être encadrée par des objectifs économiques clairs et pertinents.

Les membres du Cercle de l'Industrie estiment qu'une réflexion sur une réforme des règles communautaires sur les aides d'Etat est nécessaire. En effet, à la différence du contrôle des concentrations et des règles anti-trust, les règles européennes relatives aux aides d'Etat n'ont jamais fait l'objet d'une révision d'ensemble depuis leur adoption lors du Traité de Rome. Une modernisation de ces règles et des conditions de leur mise en œuvre est indispensable, afin d'adapter le cadre d'analyse aux réalités économiques actuelles et de garantir ainsi le respect des objectifs d'efficacité économique et de sécurité juridique pour les opérateurs.

Le Cercle ne peut qu'adhérer aux objectifs de la réforme envisagée par la Commission, à savoir des aides moins nombreuses et mieux ciblées, notamment sur les objectifs de Lisbonne, dans le contexte d'une analyse économique plus fine et dans le respect de procédures plus efficaces et plus transparentes. La mise en œuvre de ces objectifs appelle de sa part les commentaires suivants.

¹ Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat. Des aides d'Etat moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides d'Etat 2005-2009. Document de consultation.

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_fr.pdf

Principaux commentaires

Dans le cadre de la consultation sur le plan d'action sur les aides d'Etat, il a paru utile aux membres du Cercle de l'Industrie d'évoquer quatre sujets :

- L'articulation entre les règles communautaires et les règles applicables aux entreprises dans les pays tiers, et son impact sur la compétitivité mondiale des entreprises européennes,
- La distinction faite par la Commission entre le soutien aux grandes entreprises et le soutien aux PME,
- L'approche économique proposée par la Commission,
- Les questions de procédure.

L'articulation entre les règles communautaires et les règles applicables aux entreprises dans les pays tiers, et son impact sur la compétitivité mondiale des entreprises européennes

Dans un contexte d'économie fortement mondialisée, il est regrettable que la Commission ait évacué de sa réflexion sur les aides publiques la dimension de compétitivité mondiale de l'industrie européenne pourtant au cœur du processus de Lisbonne. L'encadrement européen des aides d'Etat couvre les aides ayant un impact sur le marché intra-communautaire et n'intègre pas dans la réflexion l'impact sur la compétitivité internationale des opérateurs européens sur le marché mondial.

Ainsi, l'Union européenne est la seule région au monde à imposer un contrôle strict des aides d'Etat, fondé sur un régime d'exception (toutes les aides non autorisées, sont interdites). Aucun autre Etat en dehors de l'UE n'a mis en place dans sa législation un encadrement de ce type. Seuls les Etats membres de l'OMC sont soumis à l'accord anti-subsidation de l'OMC² qui interdit les aides publiques de nature à créer un préjudice grave aux entreprises des autres Etats. Cet accord ne permet qu'un recours a posteriori des entreprises lésées. Il ne couvre par ailleurs que les marchandises et pas les services.

Le champ d'application même de l'accord anti-subsidation de l'OMC est donc très différent de celui des règles communautaires sur les aides d'Etat.

Dans ce contexte, deux types de démarches pourraient être utilement envisagés par la Commission pour réduire les disparités existantes au niveau international :

- promouvoir un renforcement des règles internationales sur les aides et les subventions dans le cadre de l'OMC. En effet l'accord anti-subsidation reste limité et n'empêche en rien les Etats d'accorder des soutiens massifs à leurs entreprises. Dans un premier stade, il serait nécessaire de renforcer par tous les moyens la transparence sur les pratiques d'aides d'Etat des pays tiers. Cette voie reste cependant limitée : la possibilité d'imposer au sein de l'OMC une discipline comparable à celle qui règne au sein de l'UE a peu de chance d'aboutir, notamment en raison de l'opposition probable des pays où les aides et subventions sont particulièrement élevées.

² JO n° L.336 du 23/12/1994, p.0156-0183.

Il serait dès lors réaliste d'adapter dans certains cas les règles européennes pour rester en cohérence avec la réalité internationale. Dans un premier stade, il est indispensable de renforcer par tout moyen la transparence sur les pratiques d'aides d'Etat des pays tiers.

- conduire des analyses comparatives (« benchmark ») au plan international afin de vérifier si les entreprises européennes ne sont pas handicapées dans la concurrence internationale par les règles communautaires sur les aides d'Etat et la manière dont elles sont appliquées. Il faudrait procéder à de telles analyses en donnant aux « aides d'Etat » un sens large qui recouvre les subventions, les régimes fiscaux de faveur, les tarifs privilégiés, certaines pratiques de commandes publiques....

Si l'existence d'un handicap de compétitivité au détriment des entreprises européennes ressortait d'une telle comparaison, les autorités compétentes devraient en tenir le plus grand compte dans la manière dont elles appliquent les règles européennes.

Une telle approche nous semble être particulièrement souhaitable pour certaines aides à caractère « horizontal »:

- dans le domaine de la recherche/développement/innovation où les nations qui sont les principaux compétiteurs de l'Union, présents (Etats Unis et Japon) et futurs (Chine, Inde), ont mis en place des mécanismes nombreux de mobilisation de moyens publics au profit de la recherche industrielle privée,
- dans le domaine de l'environnement où certains opérateurs européens peuvent souffrir par rapport à leurs concurrents étrangers de l'application aux seules activités européennes du principe d'internalisation des coûts environnementaux, (ce qui interdit en Europe toute aide publique d'adaptation à des normes environnementales plus sévères),
- dans le domaine de l'énergie où des efforts sont imposés aux opérateurs pour accompagner les politiques européennes et nationales de sécurité d'approvisionnement et d'efficacité énergétique.

Distinction de la Commission entre soutien aux grandes entreprises et soutien aux PME

Si le Cercle soutient l'objectif global de réduire les aides d'Etat, il ne comprend pas pourquoi cet objectif s'appliquerait a priori essentiellement aux grandes entreprises. En effet, la distinction que fait la Commission entre le soutien aux PME et aux grandes entreprises est artificielle et dangereuse. Le plan d'action tend ainsi dans sa réflexion à exclure a priori les aides aux grandes entreprises.

Le Cercle souhaite à ce titre faire les remarques suivantes :

- C'est souvent la mise en place d'un soutien public ponctuel à un investissement qui permet de conduire une entreprise, quelle qu'en soit la taille, à réaliser un projet d'implantation dans une région déterminée ou à financer un effort de recherche particulier (effet de levier),
- Dans le domaine des aides régionales, le plan d'action de la Commission semble vouloir exclure les grandes entreprises des aides à finalité régionale dans les zones dites 87§3c du Traité. Le Cercle de l'Industrie considère que dans le climat de compétition mondiale, l'attractivité pour les grandes entreprises des régions industrielles européennes par rapport à leurs concurrentes étrangères doit être maintenue et que la possibilité d'obtenir des aides régionales en constitue l'un des éléments déterminant. Maintenir ce pouvoir d'attraction

de ces régions constitue un enjeu plus important que le risque d'une compétition nuisible entre les différentes régions industrielles européennes,

- Enfin, les grandes entreprises ont souvent un rôle incontournable dans la constitution du tissu industriel des régions, et leurs investissements ont un effet d'entraînement et de dissémination notable liée à la collaboration naturelle existante entre grandes entreprises et les PME situées sur le même bassin d'emploi. Ce rôle d'entraînement et de dissémination des grandes entreprises est aussi particulièrement fort en matière de recherche et d'innovation, et participe à la constitution de véritables « pôles de compétitivité régionaux ».

L'approche économique de la Commission

Le Cercle de l'Industrie se félicite de l'intention de la Commission de renforcer le poids et la qualité de l'analyse économique dans le cadre général du contrôle des aides.

Le Cercle considère toutefois nécessaire de consolider la base économique conceptuelle sur laquelle la Commission va asseoir la légitimité de son encadrement. L'idée de la Commission consistant à centrer son analyse sur le seul critère (souvent peu explicite) de la défaillance du marché est en effet trop restrictive à plusieurs titres. De nombreux autres éléments de nature économique pourraient être pris en compte dans l'analyse des aides d'Etat. Le renforcement d'une approche économique devrait intégrer l'ensemble des objectifs industriels et de concurrence qui sont déterminants pour l'appréciation de l'intérêt d'un soutien public. En outre, la légitimité de l'action de l'Etat dans son rôle d'actionnaire ou de stratège devrait être formellement reconnue par la Commission.

En tout état de cause, et afin de garantir la sécurité juridique des Etats et des entreprises, cette analyse économique devrait reposer sur des critères juridiquement précis, sur le modèle de ce qui est applicable dans les autres branches du droit de la concurrence.

Les questions de procédure

Les membres du Cercle de l'Industrie se félicitent des premières réflexions destinées à améliorer la procédure et invitent vivement la Commission à poursuivre ses travaux en la matière.

Sur la proposition d'instaurer dans les Etats membres des autorités indépendantes pour les aides d'Etat, le Cercle rappelle son attachement au principe du guichet unique, il considère indispensable que la Commission conserve sa compétence de fond sur l'appréciation de la compatibilité des aides d'Etat. Le rôle de ces autorités devrait être limité à une compétence d'exécution (informations, récupération des aides illégales, vérification des conditions de notification, etc...). Dans tous les cas, l'indépendance de ces autorités doit pouvoir faire l'objet de garanties suffisantes.

En outre, le Cercle suggère un renforcement de la réflexion sur trois points :

- La mise en place de critères précis quant à l'obligation de notification préalable des aides d'Etat, ce qui revient en pratique à renforcer le critère d'affectation du commerce.
Cette obligation est source d'insécurité juridique tant pour les Etats membres que pour les entreprises. Il résulte en effet de l'imprécision relative des textes actuels que toutes les décisions étatiques en matière économique et financière, quelle qu'en soit la forme et l'objectif, sont « notifiables » au titre de leur impact potentiel, même indirect, sur les règles en matière d'aides d'Etat,
- L'imposition de délais contraignants pour l'adoption des décisions de la Commission.
A la différence des procédures de concentrations, le contrôle des aides d'Etat ne repose pas aujourd'hui sur une procédure strictement encadrée dans des délais. Les procédures

d'enquête formelle s'étalent ainsi fréquemment sur des périodes de temps de plus d'un an, conduisant ainsi à une insécurité juridique préjudiciable aux Etats membres comme aux entreprises,

Il conviendrait dès lors de mettre en place, dans un texte contraignant, des délais impératifs en matière de contrôle des aides d'Etat afin de garantir un équilibre entre les prérogatives de la Commission et l'obligation de notification préalable qui s'impose aux Etats.

- La transparence : les opérateurs industriels européens ne disposent pas actuellement d'une information accessible ou utilisable sur la très grande majorité des aides ou régimes d'aides dont ont pu bénéficier leurs concurrents à l'étranger et même en Europe. La transparence est pourtant un moyen essentiel d'appréciation de la situation réelle de concurrence.

Compte tenu de l'importance du sujet, le Cercle de l'Industrie souhaite être associé à la préparation des lignes directrices que la Commission publiera dans le cadre du Plan d'action.

* * *