



LES AIDES D'ÉTAT À FINALITÉ RÉGIONALE

Les aides d'État à finalité régionale ont pour but d'encourager le développement économique et la création d'emplois dans les régions européennes les plus défavorisées.

BASE JURIDIQUE

Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), et en particulier son paragraphe 3, points a) et c).

Règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (règlement d'habilitation).

Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (le règlement général d'exemption par catégorie ou RGEC). Le RGEC a été modifié par le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques.

Les «lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020» (2013/C 209/01), ci-après les «lignes directrices», ont été adoptées par la Commission le 19 juin 2013 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

CONTEXTE

De manière générale, on désigne par «aides d'État» toutes les aides (de quelque forme que ce soit) accordées à certaines entreprises (acteurs exerçant une activité économique) par les pouvoirs publics nationaux. Dans la mesure où elles faussent la concurrence et ont des conséquences sur les échanges commerciaux, les aides d'État ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, sauf lorsque les traités en disposent autrement. Étant donné la nécessité de contrôler les régimes d'aides, l'article 108, paragraphe 3, du traité FUE fait obligation aux États membres de notifier à l'avance à la Commission européenne tout projet d'accorder de telles aides. En adoptant le «règlement d'habilitation», le Conseil a permis à la Commission de définir des exemptions (par l'adoption de règlements d'exemption par catégorie applicables



aux aides d'État), et ainsi de déclarer certaines catégories d'aides d'État compatibles avec le marché intérieur et non soumises à l'obligation de notification préalable.

Dans ce cadre, certaines formes d'aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, dans certaines régions. De telles aides, appelées aides à finalité régionale, ont pour objectif d'encourager le développement économique et la création d'emplois.

Les dispositions spécifiques du RGEC fixent les conditions auxquelles les régimes d'aides à finalité régionale doivent répondre pour être compatibles avec le marché commun et non soumis à l'obligation de notification. En complément du RGEC, la Commission fournit des orientations pour les mesures d'aide soumises à l'obligation de notification, notamment pour les aides à finalité régionale. Les lignes directrices s'appliquent aux régimes d'aides à finalité régionale notifiés et aux aides individuelles.

TYPES D'AIDES ET CONDITIONS D'OCTROI

Les lignes directrices fixent les règles de base pour l'élaboration des cartes des aides à finalité régionale, par lesquelles les États membres définissent: 1) les zones dans lesquelles les entreprises peuvent recevoir des aides d'État à finalité régionale; et 2) l'intensité de ces aides.

A. Champ d'application

Les lignes directrices s'appliquent, en principe, à tous les secteurs d'activité économique. Les activités suivantes, néanmoins, sont exclues de leur champ d'application:

- les secteurs dans lesquels les aides à finalité régionale ne sont pas compatibles avec le marché intérieur: sidérurgie et fibres synthétiques;
- les secteurs dans lesquels les aides relèvent d'instruments juridiques spécifiques et/ou d'autres lignes directrices concernant les aides d'État: pêche et aquaculture, agriculture (avec quelques exceptions), transports, aéroports, énergie;
- les activités considérées comme incompatibles avec le marché intérieur, sauf lorsque les conditions générales énoncées dans les lignes directrices et des conditions spécifiques complémentaires sont remplies: réseaux à haut débit et infrastructures de recherche.

En outre, les aides aux grandes entreprises et les aides au fonctionnement font l'objet d'une attention particulière:

- les aides à finalité régionale aux grandes entreprises ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité FUE, à moins d'être octroyées pour des investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques ou en vue de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue d'innovations avec de nouveaux procédés;
- les aides aux entreprises visant à réduire des dépenses (aides au fonctionnement) ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, à moins d'être accordées pour remédier à des handicaps spécifiques ou permanents dans des régions défavorisées (par exemple, résoudre certaines difficultés rencontrées par les PME,



compenser les surcoûts survenant dans les régions ultrapériphériques ou encore empêcher ou réduire le dépeuplement dans des zones à très faible densité de population).

B. Appréciation de la compatibilité des aides à finalité régionale avec le marché intérieur

Les aides à finalité régionale notifiées sont soumises à l'appréciation de la Commission, ce qui signifie qu'une analyse est effectuée pour déterminer si leurs effets positifs liés à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun l'emportent sur leurs effets négatifs pour les échanges et la concurrence. Cette analyse porte sur les éléments suivants:

- contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini, conformément à l'article 107, paragraphe 3, du traité FUE;
- nécessité de l'intervention de l'État (situations dans lesquelles le marché ne peut apporter certaines améliorations significatives);
- caractère approprié de la mesure d'aide pour atteindre l'objectif d'intérêt commun;
- effet incitatif par la modification du comportement des entreprises (c'est-à-dire que les entreprises créent de nouvelles activités);
- proportionnalité de l'aide (c'est-à-dire que l'aide est limitée au minimum nécessaire pour susciter des investissements ou des activités supplémentaires);
- prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges;
- transparence (facilité d'accès à l'information sur les aides accordées).

Les régimes d'aides susceptibles de fausser la concurrence de manière significative peuvent également être soumis à des évaluations ex post et la Commission peut limiter leur durée. Les évaluations ex post ne peuvent être effectuées que pour des régimes d'aides portant sur des montants d'aide élevés, présentant des caractéristiques nouvelles ou visant des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation.

C. Cartes des aides à finalité régionale — conditions d'octroi

Chaque État membre doit recenser les zones qui remplissent les conditions fixées à l'article 107, paragraphe 3, points a) et c) (ci-après zones «a» et «c»), ainsi que les niveaux maximaux d'intensité d'aide, sur une carte des aides à finalité régionale. Ces cartes sont transmises à la Commission pour approbation, afin que les aides à finalité régionale soient accordées aux entreprises établies dans les zones désignées. Le plafond global de couverture des zones «a» et «c» est fixé à 47 % de la population de l'UE-28.

1. Zones «a» — article 107, paragraphe 3, point a), du traité FUE

Les lignes directrices précisent que peuvent être désignées comme zones «a»^[1]:

[1]L'annexe I des lignes directrices contient la liste des zones pouvant être désignées zones «a», pour chaque État membre.



- les régions NUTS 2^[2] ayant un produit intérieur brut (PIB) par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) inférieur ou égal à 75 % de la moyenne de l'UE-27;
- les régions ultrapériphériques.

Les plafonds d'intensité d'aide dans les zones «a» sont les suivants:

- 50 % équivalent-subvention brut (ESB) dans les régions NUTS 2 dont le PIB par habitant est inférieur ou égal à 45 % de la moyenne de l'UE-27;
- 35 % ESB dans les régions NUTS 2 dont le PIB par habitant est compris entre 45 % et 60 % de la moyenne de l'UE-27;
- 25 % ESB dans les régions NUTS 2 dont le PIB par habitant est supérieur à 60 % de la moyenne de l'UE-27.

Ces plafonds peuvent être augmentés de 20 points de pourcentage au maximum dans les régions ultrapériphériques les moins développées et de 10 points de pourcentage dans les autres régions ultrapériphériques. L'intensité maximale de l'aide peut être majorée de 20 points de pourcentage au maximum pour les petites entreprises et de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises.

2. Zones «c» — article 107, paragraphe 3, point c), du traité FUE

Les lignes directrices distinguent deux catégories de zones «c»:

- les zones «c» prédéfinies^[3]: les zones qui remplissent des conditions préétablies et que les États membres peuvent désigner comme zones «c» sans devoir le justifier; cette catégorie recouvre les régions NUTS 2 qui avaient été désignées comme zones «a» durant la période 2011-2013, les régions NUTS 2 et NUTS 3 à faible densité de population, ainsi que les parties de régions NUTS 3 ou les zones adjacentes à des régions NUTS 3 qui remplissent certaines conditions;
- les zones «c» non prédéfinies^[4]: les zones qu'un État membre peut désigner comme zones «c» dès lors qu'elles répondent à certains critères socio-économiques.

Compte tenu des conséquences de la crise économique dans les États membres et pour garantir la continuité des cartes des aides à finalité régionale, les lignes directrices créent un filet de sécurité et un seuil minimal de couverture de la population^[5]. Les lignes directrices fixent cinq catégories de critères qui englobent des problèmes de nature socio-économique (PIB par habitant, chômage), géographique (isolement) ou structurelle (changements structurels majeurs, déclin) et qui permettent aux États membres de désigner les zones «c» non prédéfinies.

Les plafonds d'intensité d'aide dans les zones «c» sont les suivants:

- 15 % ESB dans les zones à faible densité de population et dans les zones (régions NUTS 3 ou parties de régions NUTS 3) qui partagent une frontière terrestre

[2]NUTS: nomenclature des unités territoriales statistiques.

[3]L'annexe I précise la répartition spécifique de la couverture «c» prédéfinie, pour chaque État membre.

[4]L'annexe II des lignes directrices définit la méthode de répartition de la couverture «c» non prédéfinie.

[5]L'annexe I définit la couverture «c» non prédéfinie comprenant les ajustements susmentionnés.



avec un pays n'appartenant pas à l'Espace économique européen (EEE) ou à l'Association européenne de libre-échange (AELE);

- 10 % ESB dans les zones «c» non prédéfinies.

Ces plafonds peuvent être relevés dans les anciennes zones «a» (de 10 % à 15 % ESB), ainsi que dans les zones «c» adjacentes à une zone «a». L'intensité maximale de l'aide peut être majorée de 20 points de pourcentage au maximum pour les petites entreprises et de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises.

D. Notification et révision à mi-parcours

Chaque État membre devait fournir à la Commission une carte unique des aides à finalité régionale applicable du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2020, élaborée suivant les dispositions des lignes directrices. La Commission a examiné et adopté ces cartes, qui ont ensuite été publiées au Journal officiel de l'Union européenne et sont ainsi devenues partie intégrante des lignes directrices.

Un réexamen de l'éligibilité des zones au bénéfice des aides à finalité régionale (révision à mi-parcours des cartes des aides à finalité régionale) a eu lieu en 2016, et les cartes des aides à finalité régionale modifiées sont en vigueur du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020.

E. Rapports et suivi

Les États membres sont tenus de conserver des registres détaillés de toutes leurs mesures d'aide pendant 10 ans à compter de la date d'octroi des aides et ils doivent présenter à la Commission:

- des rapports annuels;
- des renseignements sur chaque mesure d'aide individuelle de plus de 3 millions d'euros.

AIDES D'ÉTAT ET POLITIQUE DE COHÉSION

Les projets bénéficiant d'un financement au titre de la politique de cohésion (provenant des fonds structurels et d'investissement européens) doivent être conformes à la législation de l'Union et aux législations nationales^[6]. Il incombe aux États membres de garantir la conformité de leurs régimes d'aides avec la législation applicable aux aides d'État, dont la réglementation en matière d'aides d'État à finalité régionale, et, à ce titre, d'analyser les interventions prévues dans le cadre de leurs programmes (opérationnels), ainsi que de remplir leurs obligations éventuelles en matière de notification. Le processus de programmation stratégique prévu au titre de la politique de cohésion et l'analyse des aides au titre de la réglementation applicable aux aides d'État demeurent distincts, mais il est possible, dans certains cas, de recourir aux analyses sur lesquelles se fondent les interventions au titre de la politique de cohésion pour justifier les aides d'État.

[6]Article 6 du règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013.



Le cadre législatif^[7] se réfère explicitement à la réglementation applicable aux aides d'État, notamment en ce qui concerne les instruments financiers, les opérations génératrices de recettes, les partenariats public-privé, la pérennité des opérations, etc. En outre, pour contribuer à l'application en bonne et due forme de cette réglementation par les États membres, le déboursement des fonds est conditionné au respect d'obligations (les conditions ex ante)^[8], parmi lesquelles l'existence de dispositifs au sein des États membres pour former les agents et renforcer les capacités administratives dans ce domaine.

L'application des règles en matière d'aides d'État constitue l'un des domaines «risqués» de la mise en œuvre de la politique de cohésion, et c'est souvent dans ledit domaine que les auditeurs détectent des erreurs.

En novembre 2018, le Conseil a adopté le règlement (UE) 2018/1911 modifiant le règlement (UE) 2015/1588 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales. Son objectif est d'améliorer l'interaction entre les programmes de financement de l'Union et les règles en matière d'aides d'État. Les modifications concernent trois domaines: les financements nationaux combinés aux instruments du Fonds InvestEU; la recherche, le développement et l'innovation (Horizon Europe, «label d'excellence»); et l'aide à la coopération territoriale européenne.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a exprimé à diverses reprises son inquiétude quant à la cohérence entre, d'une part, la cohésion économique, sociale et territoriale et, d'autre part, les règles de concurrence.

Dans la procédure de modernisation de la politique de l'Union en matière d'aides d'État (entamée en 2012), dans le cadre de laquelle la Commission a présenté ses propositions conformément à l'article 109 du traité FUE, le Parlement n'a eu qu'un rôle consultatif et n'a pas eu son mot à dire dans l'adoption des lignes directrices. Néanmoins, dans sa résolution du 12 juin 2013 sur la politique régionale replacée dans le contexte plus large des régimes d'aides d'État, il a apporté son soutien aux lignes directrices proposées par la Commission, appelé à une meilleure cohérence avec le RGEC et les autres lignes directrices existantes et s'est interrogé sur la cohérence entre les règles en matière d'aides d'État et la mise en œuvre des instruments de la politique de cohésion (fonds structurels et d'investissement européens), notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les régions appartenant à la même catégorie dans le cadre de la politique de cohésion. Le Parlement a demandé le maintien ou le relèvement au-delà du plafond de 45 % existant précédemment de la couverture globale des aides à finalité régionale et a soutenu la création d'un filet de sécurité pour les anciennes régions «a», ainsi que la mise en place de dispositions spéciales pour les régions à faible densité de population, ultrapériphériques et insulaires. Il a

[7]Règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013.

[8]Annexe XI, partie II, du règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013.



également insisté sur la nécessité de dérogations spécifiques, en particulier dans les zones durement touchées par la crise économique.

Le Parlement estime que bien que les aides d'État devraient principalement aller aux PME, en exclure les grandes entreprises pourrait provoquer des pertes d'emplois et il souhaite dès lors que ces entreprises puissent bénéficier des aides d'État dans les zones «c», sous réserve toutefois d'un contrôle particulier.

Dans sa résolution du 13 septembre 2016 sur la mise en œuvre de l'objectif thématique «Renforcer la compétitivité des PME», le Parlement demande à la Commission d'instaurer des conditions applicables aux aides d'État qui ne désavantageront pas les PME et qui seront conformes au soutien de la politique de cohésion aux entreprises, et de recourir largement aux programmes d'aides dans le cadre du RGEC, tout en clarifiant l'articulation entre la réglementation des Fonds ESI pour les PME et les règles relatives aux aides d'État.

Dans sa résolution du 17 avril 2018 sur le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne: le 7^e rapport de la Commission européenne, le Parlement a estimé qu'il était nécessaire d'accélérer les procédures relatives aux aides d'État pour les cas nécessitant une conformité. Le Parlement s'est également déclaré favorable à un traitement homogène et plus cohérent des fonds européens en gestion directe et des fonds de la politique de cohésion pour ce qui est des aides d'État.

Dans sa résolution du 6 juillet 2017 sur la promotion de la cohésion et du développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union: application de l'article 349 du traité FUE, le Parlement invite la Commission à s'appuyer davantage sur l'article 107, paragraphe 3, point a), et l'article 349 du traité FUE, dans les lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale et le régime RGEC afin de contribuer au développement économique et social des régions ultrapériphériques et de viser une meilleure prise en compte de ces dernières.

Diána Haase / Marek Kołodziejcki
04/2019

