

Les aides d'État

JUIN 2015

Thierry **WAHL**

Jérôme **THOMAS**

David **KRIEFF**

Guillaume **VANDERHEYDEN**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2014-M-094-02

Les aides d'État

Établi par

JÉRÔME THOMAS

Inspecteur des finances

David KRIEFF

Inspecteur des finances

GUILLAUME VANDERHEYDEN

Inspecteur des finances

Sous la supervision de

Thierry WAHL

Inspecteur général des finances

- Juin 2015 -

SYNTHÈSE

Le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) la mission d'évaluer l'organisation française en matière d'aides d'État dans un contexte marqué par deux évolutions substantielles : d'une part, le processus de « modernisation des aides d'État » lancé par la Commission européenne qui consiste en une délégation accrue aux États-membres et un contrôle *a posteriori* par la Commission renforcé et, d'autre part, le transfert aux Régions de la gestion des fonds européens.

Les aides d'État sont définies, au sens européen, comme un avantage économique sélectif accordé au moyen de ressources d'État : elles ne sont compatibles avec le marché intérieur que par exception, après dérogation accordée par la Commission européenne sur la base de critères définis dans les traités. Certains dispositifs de soutien à l'agriculture, à l'environnement, à la culture, à la recherche et développement, aux petites et moyennes entreprises, à l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, et certaines dispositions à finalité régionale entrent, par exemple, dans le champ d'application, vaste, des aides d'État.

Les aides d'État constituent ainsi, pour les États membres, avant tout un outil majeur de la politique industrielle et économique, comme elles sont, du point de vue communautaire, un élément qui ne doit pas entraver la concurrence au sein du marché intérieur.

En dépit du retentissement qu'ont connu certains cas emblématiques, **ce cadre n'a pas conduit à une censure particulière des actions de la France**. Sur 476 dispositifs notifiés par la France et examinés par la Commission européenne depuis 2000, seuls 6 ont donné lieu à une décision défavorable, dont 5 concernant des aides aux entreprises en difficulté.

Si ces résultats sont satisfaisants, l'organisation française se caractérise aujourd'hui par une dispersion de l'expertise, un accès difficile à l'information et un pilotage opérationnel et transversal des enjeux en matière d'aides d'État perfectibles. Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) assume *de facto* un rôle d'expert interministériel en matière d'aides d'État, ce qui ne correspond pas à sa vocation originelle. Par ailleurs, si certaines administrations disposent de réelles compétences en matière d'aides d'État, l'expertise ministérielle reste dispersée et, de surcroît, cloisonnée.

Surtout, la France se distingue par une sous-utilisation des possibilités d'exemption de notification : la France privilégie de façon très majoritaire les notifications individuelles d'aides ou de régimes et délaisse l'intégration des aides projetées dans les régimes généraux d'exemptions déjà prévus par la Commission. Cette façon de faire est atypique dans le panorama européen : la totalité de nos partenaires, en particulier l'Allemagne et l'Italie, s'inscrivent d'abord dans les régimes exemptés, puis, de façon plus marginale, dans les notifications individuelles de régimes ou d'aides.

Si l'organisation de l'administration française ne présentait pas de handicap majeur jusqu'à maintenant, au-delà, sans doute, de déperditions sensibles de productivité et de différenciations dans la façon de faire en raison de la dispersion à la fois des savoir-faire et des méthodes, le risque que cela ne soit désormais plus le cas est majeur : **la Commission européenne a en effet modernisé en 2014, de façon considérable, le cadre des aides d'État, or la France n'a pas encore pris la mesure de ce virage.**

Rapport

Cette modernisation se caractérise par :

- ♦ une extension du périmètre du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) : les dispositifs respectant les conditions de ce règlement sont réputés compatibles et n'ont pas besoin d'être notifiés ;
- ♦ un renforcement de sa capacité de contrôle *a posteriori*, en contrepartie de l'allègement des contrôles *a priori* qu'entraîne l'extension du RGEC ;
- ♦ une obligation d'évaluation de certains régimes exemptés dont le montant excède 150 M€ par an ;
- ♦ une obligation de publication de toute aide versée à une entreprise dont le montant est supérieur à 500 000 €, dans le but d'accroître la transparence.

Le RGEC constitue ainsi, pour la Commission européenne, la pierre angulaire du cadre rénové des aides d'État. En effet la Commission estime que 90 % des dispositifs existants ont vocation à en relever. Le RGEC doit donc absolument devenir désormais un outil majeur de politique industrielle et économique des États-membres, ce qui est déjà le cas chez la plupart de nos partenaires européens mais pas encore en France.

Il est nécessaire que la France se saisisse de ce nouvel outil, ce qui passe par une appropriation plus complète qu'aujourd'hui du cadre des aides d'État par les administrations centrales. Elle risque, sinon, de devoir notifier ses aides dans des conditions plus difficiles et plus longues.

Cette appropriation plus complète rend indispensable un affermissement substantiel de notre organisation administrative nationale. Cet affermissement pourrait reposer sur un « trépied », placé sous l'égide du SGAE. Le SGAE doit en effet pouvoir davantage recentrer son action sur le pilotage transversal et stratégique des problématiques liées aux aides d'État, et favoriser, de ce fait, l'émergence d'une doctrine française offensive dans ce domaine. Les éléments du trépied proposé sont les suivants :

- ♦ tout d'abord, **conforter la capacité d'expertise ministérielle**, échelon de base de la connaissance, de la préparation et de la mise en œuvre des aides d'État. Les aides d'État sont, le plus souvent, d'abord des aides sectorielles. Cette confortation de l'échelon ministériel rend également nécessaire un effort de formation des agents concernés, tant sur le plan de la formation initiale que sur celui de la formation continue ;
- ♦ ensuite, à l'instar des organisations britannique et allemande, **établir un pôle d'expertise interministérielle**, aux fonctions opérationnelles, et qui apporterait au SGAE le soutien technique nécessaire, centraliserait auprès de lui les éléments de doctrine française, favoriserait les échanges de bonnes pratiques entre les ministères, constituerait ainsi un centre de ressources aisément identifiable, pour mieux assumer les aides d'État comme outil de politique industrielle. **La mission recommande que ce pôle soit placé au sein du ministère en charge des entreprises et, plus particulièrement, soit confié à la direction générale des entreprises (DGE) ;**
- ♦ **asseoir le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) comme pôle d'expertise auprès des collectivités territoriales.** Les Régions en particulier sont confrontées de manière plus importante à la question des aides d'État, avec le transfert à leur profit de l'autorité de gestion des fonds européens et le développement de leur action économique. Les déplacements et entretiens conduits au sein de trois d'entre elles ont montré qu'elles s'étaient d'ailleurs rapidement saisies du sujet. Le CGET est reconnu par les Régions pour son rôle en matière de synthèse et de sensibilisation aux régimes-cadre. Aussi, il doit demeurer l'interlocuteur privilégié des collectivités au sein de l'État, capable de les orienter dans leurs démarches, de centraliser leurs besoins dans ce domaine et de diffuser l'information nécessaire à la bonne application de la réglementation sur l'ensemble du territoire.

Rapport

Enfin, **il conviendra également de mieux s'appuyer sur le Conseil d'État**, à la fois dans la conduite à bonne fin des processus de préparation des nouveaux dispositifs portés par des dispositions législatives ou des décrets en Conseil d'État, comme sur le plan doctrinal. Le Conseil d'État constitue déjà, en fin de processus d'élaboration de ceux des dispositifs qu'il est amené à connaître, l'unique organe susceptible non seulement d'ajourner tout dossier lorsque sa compatibilité avec le droit communautaire ne semble pas établie mais aussi de porter durablement le sujet sur un plan doctrinal.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE CADRE JURIDIQUE DES AIDES D'ÉTAT, D'APPLICATION EXTENSIVE, A ÉTÉ RÉNOVÉ EN 2014 PAR LA COMMISSION DANS LE SENS D'UNE RESPONSABILITÉ ACCRUE DES ÉTATS QU'ILLUSTRE L'EXTENSION DES RÉGIMES GÉNÉRAUX D'EXEMPTION DE NOTIFICATION	3
1.1. Le cadre juridique des aides d'État est appliqué de façon extensive par la Commission européenne	3
1.2. L'illégalité d'une aide n'entraîne pas nécessairement son incompatibilité avec le marché intérieur.....	4
1.3. Les règlements et communications de la Commission européenne encadrant la compatibilité des aides d'État ont évolué dans le sens de la responsabilisation des États-membres.....	5
1.4. La Commission passe progressivement d'une logique de contrôle <i>a priori</i> à une logique de contrôle <i>a posteriori</i> , en présentant le nouveau RGEC comme la pierre angulaire du nouveau dispositif et en s'appuyant sur de nouvelles obligations de transparence et d'évaluation.....	6
2. LES PERFORMANCES DE LA FRANCE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT SONT SATISFAISANTES MAIS RÉVÈLENT UNE SOUS-UTILISATION DES DISPOSITIFS D'EXEMPTION.....	8
2.1. La France ne concentre pas les décisions négatives de la Commission.....	8
2.2. Les notifications françaises, hors restructuration d'entreprises en difficulté, se concluent par un accord de la Commission dans 99,8 % des cas.....	9
2.3. Les récupérations sont d'un montant modéré pour la puissance publique mais potentiellement majeur pour les entreprises concernées qui sont les premières exposées au risque.....	10
2.4. La France se distingue néanmoins par des régimes qui lui sont très spécifiques.....	10
2.5. La France se distingue surtout par une sous-utilisation importante des possibilités d'exemption de notification	12
3. DANS CE NOUVEAU CONTEXTE, L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE NATIONALE, DAVANTAGE, SANS DOUTE, QUE CELLE DES COLLECTIVITÉS RÉGIONALES, EN FORTE ÉVOLUTION, PRÉSENTE DES ZONES DE FRAGILITÉS.....	14
3.1. La gestion du risque « aides d'État » repose sur des capacités de détection et d'expertise efficaces dès lors qu'elles sont mises en œuvre le plus en amont possible.....	14
3.2. L'efficacité des mécanismes de détection est variable au niveau ministériel et repose surtout, en fin de processus interministériel, sur le Conseil d'État.....	16
3.2.1. Les ministères disposent d'un degré d'expertise très variable.....	16
3.2.2. Les contrôles opérés à l'échelon interministériel sont faibles à l'exception de ceux portant sur les dispositions fiscales du PLF.....	16
3.2.3. Le Conseil d'État joue de façon croissante un rôle de dernier rempart contre le risque de mise en place d'une aide d'État illégale	18

3.3. Les régions s'appuient sur le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et développent rapidement les compétences requises en matière d'aides d'État dans le cadre de la gestion des fonds européens	19
3.4. L'insuffisance actuelle du niveau de formation aux aides d'État des fonctionnaires ne pourra être corrigée que dans la durée	19
4. AUSSI, EN SE FONDANT D'ABORD SUR LA CONFORTATION DES EXPERTISES MINISTÉRIELLES, UN MEILLEUR PARTAGE DES EXPÉRIENCES ET DES BONNES PRATIQUES EST NÉCESSAIRE POUR GARANTIR LA BONNE APPROPRIATION DU NOUVEL ENVIRONNEMENT JURIDIQUE.....	20
4.1. La maîtrise du nouveau cadre juridique des « aides d'État » passe d'abord par le renforcement de l'expertise ministérielle.....	21
4.2. Au sein de l'État, le partage d'expérience et des bonnes pratiques pourrait relever d'un réseau informel animé par la Direction générale des entreprises	22
4.3. Le rôle du Commissariat général à l'égalité des territoires, comme pôle d'expertise auprès des collectivités territoriales, doit être conforté.....	24
4.4. Il conviendra de mieux s'appuyer sur le Conseil d'État, à la fois dans la conduite à bonne fin des processus de préparation de nouveaux dispositifs comme sur le plan doctrinal.....	25
CONCLUSION.....	27

INTRODUCTION

Le Premier ministre a confié à l'Inspection générale des finances (IGF) la mission d'évaluer l'organisation française en matière d'aides d'État dans un contexte marqué par deux évolutions substantielles : le processus de « modernisation des aides d'État » lancé par la Commission européenne qui consiste en une délégation accrue aux États-membres et un contrôle *a posteriori* par la Commission renforcé d'une part, et d'autre part le transfert aux régions de la gestion des fonds européens.

La mission a appuyé ses travaux :

- ◆ sur des entretiens avec :
 - la plupart des directions d'administration centrale ;
 - trois Conseils régionaux (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes) et les services déconcentrés de l'État dans ces régions (hors Ile-de-France) ;
 - des associations représentatives des collectivités locales ;
 - les services de la Commission européenne (direction générale de la Concurrence, Service juridique et cabinet de la Commissaire à la concurrence) ;
 - les agents de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) ;
 - les représentations permanentes auprès de l'Union européenne de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ;
 - les administrations de l'Allemagne (République fédérale et les Länder de Berlin et de Brandenburg), du Danemark et du Royaume-Uni ;
 - des entreprises et leurs conseils (cabinets d'avocats spécialisés dans les aides d'État et conférence nationale des commissaires aux comptes) ;
- ◆ sur un benchmark organisé par le réseau des Services économiques des ambassades de France de sept pays ;
- ◆ sur des données quantitatives publiées par la Commission européenne ou fournies par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

Durant ses travaux, la mission a constaté la grande dispersion des organisations, des méthodes et des savoir-faire au sein de l'État. Elle a surtout mesuré le changement que représente, par rapport à ces savoir-faire, l'élément majeur de la réforme des aides d'État décidée par la Commission en 2014 : le régime général d'exemptions par catégorie (RGEC). Le RGEC est désormais la pierre angulaire du nouveau dispositif, la notification devenant l'exception. Or, la France (cf. Annexe I) se distingue de ses partenaires par une proportion inversée entre participation au RGEC et notifications de régimes d'aides, hormis dans le champ agricole. Contrôles *a posteriori*, transparence et évaluation complètent les grands traits du nouveau dispositif communautaire.

Ainsi, le présent rapport, après avoir rappelé les grands traits du dispositif communautaire rénové en 2014 (I), établit que, si les performances de la France étaient satisfaisantes sous l'ancien dispositif, elles pourraient cependant être affaiblies à l'avenir si elle persistait à sous-utiliser les régimes généraux d'exemption (II). Dans ce nouveau contexte, notre organisation administrative nationale, davantage, sans doute, que celle des collectivités régionales, présente des zones de fragilité (III) ; aussi, autour de la confortation des expertises ministérielles, un meilleur partage d'expérience et de bonnes pratiques est nécessaire pour garantir la bonne appropriation du nouvel environnement juridique (IV).

Rapport

Le rapport est accompagné de cinq annexes relatives :

- ◆ à l'analyse quantitative des aides d'État (Annexe I) ;
- ◆ au cadre général des aides d'État (Annexe II) ;
- ◆ à l'organisation des pouvoirs publics et à la mise en œuvre de la réglementation européenne en matière d'aides d'État (Annexe III) ;
- ◆ à la formation en matière d'aides d'État (Annexe IV) ;
- ◆ à l'analyse comparée des aides d'État (Annexe V).

La liste des personnalités rencontrées par la mission figure à l'annexe VI et la lettre de mission à l'annexe VII.

1. Le cadre juridique des aides d'État, d'application extensive, a été rénové en 2014 par la Commission dans le sens d'une responsabilité accrue des États qu'illustre l'extension des régimes généraux d'exemption de notification

1.1. Le cadre juridique des aides d'État est appliqué de façon extensive par la Commission européenne

Est qualifié d'aide d'État un dispositif qui remplit les quatre critères cumulatifs suivants :

- ♦ **l'existence d'une aide publique imputable à l'État** : il peut s'agir de ressources octroyées directement par l'État, indirectement par des organismes liés à l'État (agences, opérateurs, établissements publics etc.), ou encore par les collectivités territoriales¹. Les interventions d'organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide, peuvent également être qualifiées d'aide publique. La notion d'aide est conçue de manière large : constituent des aides toutes formes d'avantages financiers directs (subventions, apports en capital, avances, prêts, la fourniture d'assistance commerciale et logistique etc.), ou d'avantages indirects permettant d'alléger les charges usuelles pesant sur les entreprises (exonérations fiscale ou sociale, garantie, bonification de taux etc.).

En second lieu, **la notion de « ressources d'État » est également entendue de manière large par la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**. En effet, des avantages octroyés par des organismes publics ou privés peuvent constituer une aide d'État dès lors que ces ressources sont sous « contrôle public ». La condition de ressource d'État est présumée remplie dans le cas des fonds d'entreprises sur lesquels *« les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent »*.

- ♦ **la présence d'un avantage sélectif** : l'aide favorise certaines entreprises, productions ou territoires. Sont ainsi exclues du champ d'application de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement sur l'Union européenne (TFUE) les mesures dites « générales » de soutien à l'économie ou les mesures prises par une entité publique agissant « comme un opérateur privé en économie de marché ». La notion d'entreprise elle-même est plus étendue qu'en droit français. La CJUE définit l'entreprise comme *« toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement »*². Ainsi, certaines entités ne répondant pas en droit français à la définition d'entreprise, peuvent être considérées comme des entreprises au sens du droit des aides d'État, comme les associations ou les établissements publics. En revanche, les interventions publiques bénéficiant directement à des personnes physiques prises à titre individuel ne relèvent pas de la notion d'aide, sauf si le montant versé au particulier est réservé à un nombre limité d'entreprises ou de productions (cf. *infra*).

¹ Les personnes publiques spéciales (EPA, EPIC, nationaux et locaux), quel que soit leur degré d'autonomie, ainsi que les entreprises publiques, dans le cas où elles accorderaient des avantages privilégiés à leurs filiales de droit privé ou par le biais de leurs tarifs, sont présumées octroyer une aide publique. Il en va de même pour les organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide.

² CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

- ♦ **un effet sur la concurrence** au sein du marché intérieur, même s'il est limité à l'État-membre. La notion d'affectation de la concurrence est très large (elle peut être actuelle ou potentielle). L'existence d'une distorsion de concurrence est présumée (même si elle doit être motivée par la Commission) dès lors que le caractère public de l'aide et son caractère sélectif sont remplis.
- ♦ **un impact sur les échanges intra-Union européenne.** Pour la Commission européenne, ce critère est généralement présumé rempli dès lors que les trois premiers critères le sont.

Ces critères de qualification d'aide d'État sont appliqués de façon très extensive. A titre d'exemple, un dispositif de versement d'une subvention à des fonctionnaires territoriaux pour qu'ils souscrivent à une assurance de protection sociale complémentaire a ainsi été qualifié d'aide d'État³ car :

- ♦ la somme, bien que versée aux particuliers, bénéficie en fin de compte aux entreprises proposant des contrats d'assurance complémentaire ;
- ♦ le dispositif est sélectif, notamment car il était limité au seul secteur de l'assurance⁴ ;
- ♦ l'affectation de la concurrence et des échanges entre États-membres est présumée.

Les aides d'État sont présumées incompatibles avec le marché intérieur en vertu des traités européens⁵ sous réserve des catégories d'aides déclarées compatibles par dérogation au principe général. La Commission européenne, en vertu des traités, a la compétence exclusive⁶ pour établir cette compatibilité par exception.

L'absence de sélectivité est souvent le critère qui permet d'échapper à la qualification d'aide d'État. L'Agence des participations de l'État (APE) a dessiné à cet effet une doctrine « d'investisseur avisé » qui garantit aux yeux de la Commission que l'État n'agit pas différemment d'un acteur économique de marché rationnel, donc qu'il n'y a pas de sélectivité de l'aide.

1.2. L'illégalité d'une aide n'entraîne pas nécessairement son incompatibilité avec le marché intérieur

Toute aide nouvelle ou toute modification d'une aide existante doit être notifiée par l'État en vertu de l'article 108 §3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et autorisée par la Commission européenne, avant sa mise en œuvre. **Toute aide nouvelle mise en œuvre sans que la Commission ne l'ait préalablement déclarée compatible avec le marché intérieur est illégale.**

Il convient d'opérer une distinction entre :

- ♦ **les aides dites « individuelles »**, octroyées ponctuellement à une ou plusieurs entreprises bénéficiaires préalablement identifiées, qui doivent faire l'objet d'une notification ;

³ Aide d'État N495/2010, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/238156/238156_1218472_62_2.pdf

⁴ Le dispositif était limité aux contrats d'assurance ayant reçu une labellisation par une autorité tierce sur la base de critères objectifs. La décision de la Commission (§ 3. 2) indique toutefois que la seule circonstance que l'aide soit limitée au secteur de l'assurance suffirait à établir sa sélectivité.

⁵ L'article 107 § 1 TFUE dispose que, sauf dérogations prévues par les traités, « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

⁶ Article 107 § 3 TFUE.

Rapport

- ♦ **les régimes d'aides**, qui reposent sur plusieurs critères définis dans un acte de portée générale, sur le fondement duquel des mesures d'aides ponctuelles pourront être octroyées à plusieurs bénéficiaires non encore déterminés ni individualisés. S'agissant des régimes, seules leurs modalités d'application doivent être notifiées. Les aides ponctuellement octroyées sur le fondement de ces régimes n'ont pas à être notifiées.

Un dispositif non notifié peut être qualifié d'aide d'État, donc d'illégal :

- ♦ par la Commission européenne agissant sur plainte ou *ex officio* ;
- ♦ par les juridictions nationales, compétentes pour la qualification en aide d'État mais non pour statuer sur la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

L'illégalité de l'aide ne suffit pas à entraîner sa récupération auprès des bénéficiaires (cf. *infra*). Elle emporte cependant des conséquences budgétaires importantes pour la puissance publique dans deux circonstances. Lorsque le financement de l'aide provient d'une taxe affectée qui lui est dédiée, comme dans le cas de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), le montant prélevé au titre de cette taxe est susceptible de devoir être restitué. Lorsque le dispositif qualifié d'aide illégale est cofinancé par des fonds européens, ces derniers doivent être restitués au budget communautaire et sont donc perdus pour la puissance publique nationale.

Seule la Commission européenne est compétente pour se prononcer sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, sur le fondement de l'article 107 §2 (calamités naturelles ou aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels) et §3 TFUE (aides visant le développement économique de certaines régions, la réalisation de projets d'intérêt européen, le développement de certaines activités ou la promotion de la culture quand elles n'altèrent pas les échanges et la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun).

Lorsque la Commission européenne déclare incompatible avec le marché intérieur une aide illégale, elle peut demander à la puissance publique de récupérer auprès des bénéficiaires les montants accordés, augmentés des intérêts nés de la somme indûment octroyée. Si l'aide est en revanche déclarée compatible, seuls les intérêts sur le montant concerné et correspondant à la période séparant l'octroi de l'aide de la décision de compatibilité doivent généralement être récupérés.

1.3. Les règlements et communications de la Commission européenne encadrant la compatibilité des aides d'État ont évolué dans le sens de la responsabilisation des États-membres

L'appréciation de la compatibilité des aides d'État avec le marché repose sur l'un des trois facteurs suivants :

- ♦ le respect de règlements adoptés par la Commission européenne, tel que le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ;
- ♦ les lignes directrices (environnement, cinéma, sauvetage d'entreprises etc.), qui sont des communications de la Commission européenne précisant les critères à l'aune desquels elle entend apprécier la compatibilité des aides ;
- ♦ le Traité lui-même, lorsque le dispositif présenté ne s'inscrit pas dans le périmètre d'application d'un règlement ou d'une ligne directrice.

Lorsqu'un dispositif s'inscrit dans le cadre d'un règlement relatif aux aides d'État de la Commission européenne, le respect de la procédure prévue dans le règlement se substitue à l'examen de compatibilité par la Commission. Par exemple, les régimes d'aides s'inscrivant dans le champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) peuvent être mises en œuvre dans les conditions qu'il prévoit, c'est-à-dire généralement après une simple information de la Commission.

Le processus de modernisation des aides d'État (SAM, pour *State aid modernisation*), conclu en 2014, s'est traduit par la refonte de la plupart des textes encadrant les critères de compatibilité.

Les lignes directrices ont été révisées dans un sens généralement plus large (cf. Annexe II) et des lignes applicables au secteur de l'énergie ont été définies.

Le RGEC a été substantiellement modifié avec l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 du règlement (UE) 651/2014 du 17 juin 2014. Il étend le règlement (CE) 800/2008 qui le précédait notamment au secteur des infrastructures sportives, au domaine culturel, à de nouvelles formes d'aides sociales qui visent à développer l'autonomie de la personne et à améliorer son adaptation à l'environnement de travail. Il relève aussi les plafonds des aides admissibles et assouplit leur encadrement.

Le règlement de *minimis* dit « général » n'exclut plus les entreprises en difficultés de son champ d'application. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014⁷, il concerne les mesures qui, ne dépassant pas un certain seuil et répondant aux critères fixés, ne constituent pas des aides d'État et ne doivent par conséquent pas être notifiées à la Commission. Ce règlement est applicable aux entreprises industrielles ou artisanales, hors secteurs spécifiques, sous réserve que l'aide *de minimis* soit plafonnée à 200 k€ sur trois exercices fiscaux. Ce règlement exclut toutes les activités relatives au secteur de la pêche et de l'aquaculture. Il est applicable aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles⁸.

Cette diminution des contrôles *a priori* du fait de l'extension des exemptions de notification, du fait de la compatibilité assurée par le respect du RGEC ou la qualification de « non-aide » par le règlement *de minimis*, aura pour contrepartie une augmentation, annoncée par la Commission, des contrôles *a posteriori*.

1.4. La Commission passe progressivement d'une logique de contrôle *a priori* à une logique de contrôle *a posteriori*, en présentant le nouveau RGEC comme la pierre angulaire du nouveau dispositif et en s'appuyant sur de nouvelles obligations de transparence et d'évaluation

Selon la Commission européenne, le RGEC adopté en 2008 couvrait environ 60 % de toutes les mesures d'aide et un peu plus de 30 % des montants d'aide accordés chaque année dans l'Union européenne. En se basant sur des données de 2012, la Commission estime que près de trois quarts des mesures d'aides d'État actuelles et près des deux-tiers des montants d'aide seront exemptés en vertu du RGEC révisé. L'objectif de affiché de la Commission est qu'à terme le RGEC couvre 90 % des régimes d'aide. **Pour la commission, le RGEC devra « être la règle », les notifications individuelles « l'exception ».**

Le RGEC révisé pose deux principes visant à concilier la dispense de notification avec la protection du marché intérieur.

⁷ Règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis*. Il remplace le règlement (CE) 1998/2006 du 15 décembre 2006.

⁸ À l'exception des aides déterminées en fonction du prix ou de la quantité achetée aux producteurs primaires / mis sur le marché, aux aides à l'exportation et aux aides conditionnées à l'utilisation de produits nationaux. La production agricole fait l'objet d'un règlement *de minimis* spécifique, de plafond inférieur (50 000 €).

D'une part est établie une obligation de transparence. En effet, les aides d'un montant supérieur à 500 000 € devront être publiées sur un site internet spécifique, avec le nom du bénéficiaire, son lieu d'établissement, son secteur d'activité, son statut de PME ou de grande entreprise, ainsi que le montant de l'aide octroyée, son instrument, sa date et sa base juridique. L'objectif de cette obligation est de favoriser les plaintes de concurrents s'estimant injustement lésés.

D'autre part, les régimes exemptés dont le budget annuel est supérieur à 150 M€ devront faire l'objet d'une évaluation dont le plan est à notifier à la Commission européenne. S'il n'est pas validé par cette dernière au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du régime, ce dernier doit être suspendu. Selon la Commission, *« l'évaluation doit servir à contrôler si les hypothèses et conditions sur la base desquelles le régime a été jugé compatible avec le marché intérieur se vérifient, ainsi qu'à déterminer l'efficacité de la mesure d'aide à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques, et doit fournir des indications concernant l'incidence du régime sur la concurrence et les échanges »*. Les entretiens conduits par la mission avec la DG Concurrence ont permis d'observer que la Commission souhaitait également utiliser ces évaluations pour apprécier l'efficacité de l'allocation des ressources publiques. **L'évaluation constitue donc, aux yeux de la Commission, un outil d'appréciation de l'emploi des deniers publics.**

Une réflexion interministérielle sur les plans d'évaluation animée par le SGAE a été lancée à la suite du rejet de la méthodologie présentée dans les deux premiers plans d'évaluation transmis par la France. Un travail approfondi sur l'évaluation semble par ailleurs particulièrement souhaitable car :

- ◆ le projet de communication de la Commission européenne sur la méthodologie d'évaluation, qui date du 28 mai 2014⁹, ne fournit que des lignes très générales ;
- ◆ l'évaluation des régimes pose des difficultés théoriques et pratiques considérables, notamment lorsqu'elle porte sur des régimes généralistes rassemblant différents outils d'intervention comme le fait le régime « RDI » (recherche, développement et innovation) ;
- ◆ l'analyse de l'impact des régimes sur la concurrence et sur le marché intérieur est une demande ancienne et répétée de la France. Le processus d'évaluation, encore à définir avec la Commission, fournit l'opportunité de satisfaire cette demande.

Les travaux interministériels actuellement conduits obéissent cependant davantage à une logique défensive alors qu'ils devraient, au contraire, traduire une volonté d'utilisation du nouveau cadre pour faire avancer les positions françaises : **le processus d'évaluation est ainsi appréhendé comme un obstacle à surmonter alors qu'il devrait être regardé comme une opportunité à mobiliser.**

⁹ Communication SWD(2014) 179

2. Les performances de la France en matière d'aides d'État sont satisfaisantes mais révèlent une sous-utilisation des dispositifs d'exemption

2.1. La France ne concentre pas les décisions négatives de la Commission

Depuis le 1^{er} janvier 2000, la Commission européenne a rendu 906 décisions dans le cadre de procédures concernant des dispositifs français. Ces procédures ont été déclenchées soit à la suite de la notification d'un dispositif, soit par un dépôt de plainte, soit à l'initiative de la Commission (*ex officio*). Parmi ces procédures, 104 ont donné lieu à enquête formelle dont 36 se sont conclues par une décision de non-compatibilité.

Ainsi, 4,0 % des décisions rendues par la Commission depuis 2000 à l'encontre de la France ont été défavorables, ce qui situe la France dans la moyenne européenne (cf. Tableau 1). L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont fait l'objet de davantage de procédures tandis que l'Allemagne, la Belgique et l'Italie présentent un taux de décision d'incompatibilité supérieur à la France.

Tableau 1 : Procédures ouvertes par la Commission en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatibilité	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	1 462	187	12,8	84	5,7
Autriche	332	17	5,1	4	1,2
Belgique	299	52	17,4	21	7,0
Danemark	275	22	8,0	3	1,1
Espagne	1 037	78	7,5	39	3,8
France	906	104	11,5	36	4,0
Italie	1 458	183	12,6	90	6,2
Pays-Bas	547	54	9,9	18	3,3
Pologne	366	30	8,2	7	1,9
Royaume-Uni	626	50	8,0	10	1,6
Suède	165	10	6,1	5	3,0
Union européenne	9 484	968	10,2	376	4,0

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Depuis 2008, le taux de décision d'incompatibilité a augmenté de 0,9 point en France quand il baissait de 0,5 point en moyenne au sein de l'Union. Depuis 2008, la Commission a rendu 17 décisions d'incompatibilité à l'encontre de la France, soit autant que pour l'Allemagne, 20 de moins que pour l'Italie et 7 de plus que pour la Belgique et l'Espagne.

La France ne semble ainsi pas placée dans une situation défavorable par rapport à la moyenne européenne.

Tableau 2 : Procédures ouvertes par la Commission en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2008

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	579	58	10,0	17	2,9
Autriche	140	8	5,7	2	1,4

Rapport

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Belgique	116	24	20,7	10	8,6
Danemark	125	17	13,6	3	2,4
Espagne	375	26	6,9	10	2,7
France	348	53	15,2	17	4,9
Italie	423	66	15,6	37	8,7
Pays-Bas	182	14	7,7	3	1,6
Pologne	251	22	8,8	4	1,6
Royaume-Uni	216	16	7,4	1	0,5
Suède	65	5	7,7	2	3,1
Union européenne	4 050	434	10,7	141	3,5

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

2.2. Les notifications françaises, hors restructuration d'entreprises en difficulté, se concluent par un accord de la Commission dans 99,8 % des cas

La notification de régimes à la Commission européenne se conclut pour l'essentiel par une décision de compatibilité (cf. Tableau 3) :

- ♦ les dispositifs notifiés constituent 83 % des dispositifs examinés par la Commission européenne¹⁰ mais seulement 21 % des décisions négatives ;
- ♦ sur 467 régimes notifiés examinés, 6 ont été déclarés incompatibles, soit 1 % ;
- ♦ sur 93 régimes non notifiés examinés, 23 ont été déclarés incompatibles soit 25 %.

Parmi l'ensemble des régimes examinés, les aides à la restructuration des entreprises en difficulté se distinguent par un taux de rejet similaire selon qu'elles sont notifiées (42 % de rejet) ou non (63 % de rejet).

Depuis 2000, en excluant les aides aux entreprises en difficulté, un seul régime notifié a été rejeté par la Commission européenne sur les 455 examinés.

La mission n'a pu évaluer si une part importante des dispositifs notifiés ont connu des évolutions substantielles lors de la phase de dialogue avec la Commission. Néanmoins, il apparaît clairement que la notification n'est pas un obstacle dirimant à la mise en œuvre des outils de politiques publiques, hormis pour les aides à la restructuration aux entreprises en difficulté.

¹⁰ Les dispositifs non notifiés ont été étudiés par la Commission à partir de plainte, ou d'enquête *ex officio* déclenchées sur la base d'informations publiques.

Rapport

Tableau 3 : Procédures ouvertes par la DG Concurrence à l'encontre de la France en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000, ventilées par objectif de l'aide concernée et par le caractère notifié ou non du dispositif

Objectif	Nombre de procédures concernant des aides		Nombre d'enquêtes formelles concernant des aides		Nombre de décisions d'incompatibilité concernant des aides	
	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées
Autre que sauvetage d'entreprises en difficulté	85	455	50	20	18	1
Restructuration d'entreprises en difficulté	8	12	8	8	5	5
Total général	93	467	58	28	23	6

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

2.3. Les récupérations sont d'un montant modéré pour la puissance publique mais potentiellement majeur pour les entreprises concernées qui sont les premières exposées au risque

Les récupérations sont d'un montant modéré comparé à l'ensemble des aides versées : les décisions négatives rendues depuis 2000 (hors deux dispositifs dont la mission n'a pu obtenir le montant des récupérations théoriques ou effectives¹¹) par la DG Concurrence ont conduit à des récupérations cumulées sur la période inférieures à 3,3 Md€, pour un montant d'aide cumulé de 62 Md€ pour cette seule période 2008 – 2013 (hors Services d'intérêt économique général -SIEG- et secteur ferroviaire).

Le risque de récupération pèse toutefois à titre principal sur les entreprises ayant reçu les aides, la récupération d'une aide au développement de tout montant pouvant conduire à la fermeture de l'entreprise initialement soutenue.

2.4. La France se distingue néanmoins par des régimes qui lui sont très spécifiques

Le montant d'aides d'État accordé par la France en 2013 s'élève à 31,1 Md€, dont :

- ◆ 13,7 Md€ pour le secteur ferroviaire, dont 8 Md€ consacrés aux retraites ;
- ◆ 1,3 Md€ pour l'agriculture et la pêche, dont seulement 21 M€ pour la pêche ;
- ◆ 16,1 Md€ pour les autres régimes et aides individuelles (dont 4,4 Md€ liés à des services d'intérêt économique général).

Les données publiées par la Commission européenne permettant de comparer les États-membres¹² excluent le secteur ferroviaire et les aides d'État accordées dans le cadre de services d'intérêt économique général (SIEG). Sur ce périmètre, réduit à un montant total de 13 Md€, certains régimes apparaissent très liés aux spécificités françaises :

¹¹ Dispositifs de GIE fiscaux (aide SA.16608) et article 44 septies du code général des impôts (aide SA.1365). Le montant théorique de récupération a été obtenu à partir des décisions de la Commission européenne, aucun service de l'État contacté par la mission n'ayant conservé trace des récupérations passées. Les décisions relatives aux deux dispositifs précités ne contenaient pas d'estimation des montants de récupération.

¹² State aid scoreboard : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/non_crisis_en.html

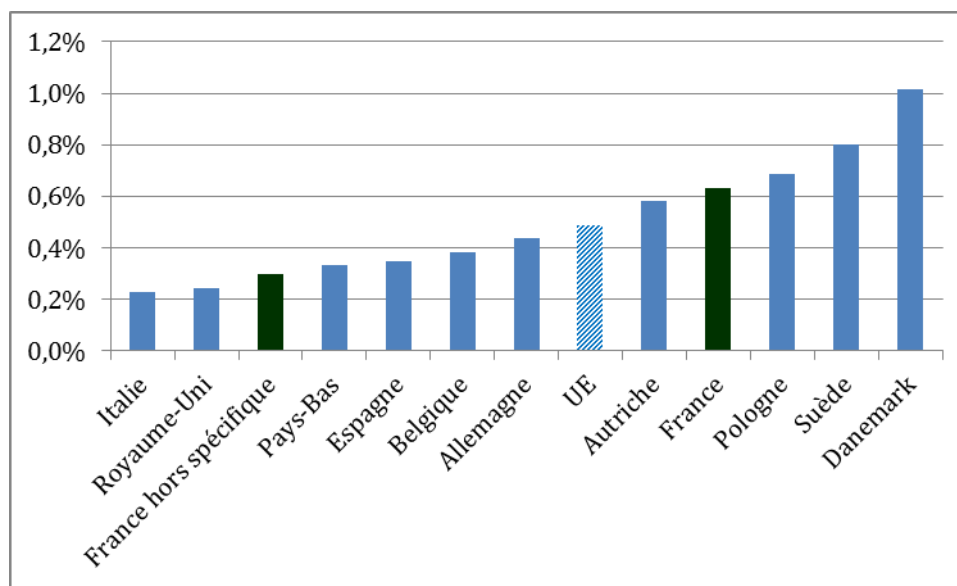
Rapport

- ◆ les 20 régimes dédiés à l’Outre-mer, qui représentent un montant total de 2,5 Md€ en 2013, soit 19 % des aides françaises (hors SIEG et ferroviaire) ;
- ◆ les 2 régimes concernant les retraites des fonctionnaires d’État employés par France Télécom et par la Poste, liés à l’histoire administrative française, qui représentent un montant total de 4,1 Md€ en 2013, soit 32 % des aides françaises (hors SIEG et ferroviaire).

Les aides d’État (hors SIEG et ferroviaire) accordées par la France en 2013 représentent 13 Md€ soit 0,6 % de son PIB en incluant ces 22 régimes spécifiques ou 6,4 Md€ soit 0,3 % en les excluant, ce qui la place dans les deux cas dans la moyenne européenne (cf.

Graphique 1).

Graphique 1 : Poids des aides d’État (hors SIEG et ferroviaire) rapportées au PIB en 2013



Source : Informations publiées par la Commission européenne¹³, Eurostat, SARI, calculs mission.

Les aides d’État sont classifiées en aides agricoles, en aides à objectif sectoriel et en aides à objectif horizontal. La France ne se distingue pas des autres États-membres par la répartition de ses aides agricoles ou sectorielles.

Au sein des aides à objectif horizontal (cf. Tableau 4), la répartition des aides françaises ne se distingue de celle de nos partenaires européens qu’en matière environnementale : la France consacre 2 à 3 % de ses aides (hors SIEG et ferroviaire) aux objectifs environnementaux alors que la moyenne européenne s’établit à 24 %, que l’Allemagne y consacre 37 % et le Royaume-Uni 35 %. Cette situation peut s’expliquer soit par une plus faible mobilisation des aides d’État dans les politiques environnementales, soit par un défaut de notification des administrations en charge de la politique environnementale. Par exemple, la réintégration de la contribution au service public de l’électricité (CSPE) conduirait à évaluer le poids des aides d’État à objectif environnemental à :

- ◆ 22 % des aides d’État françaises (hors SIEG et ferroviaire), et 37 % des aides d’État françaises non spécifiques ;
- ◆ 20 % des aides d’État européennes consacrées à la protection de l’environnement et aux économies d’énergie.

Par ailleurs, la part des aides d’État rapportées au PIB serait alors de 0,5 %.

¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Tableau 4 : Part des aides d'État consacrées aux différents objectifs horizontaux en 2013

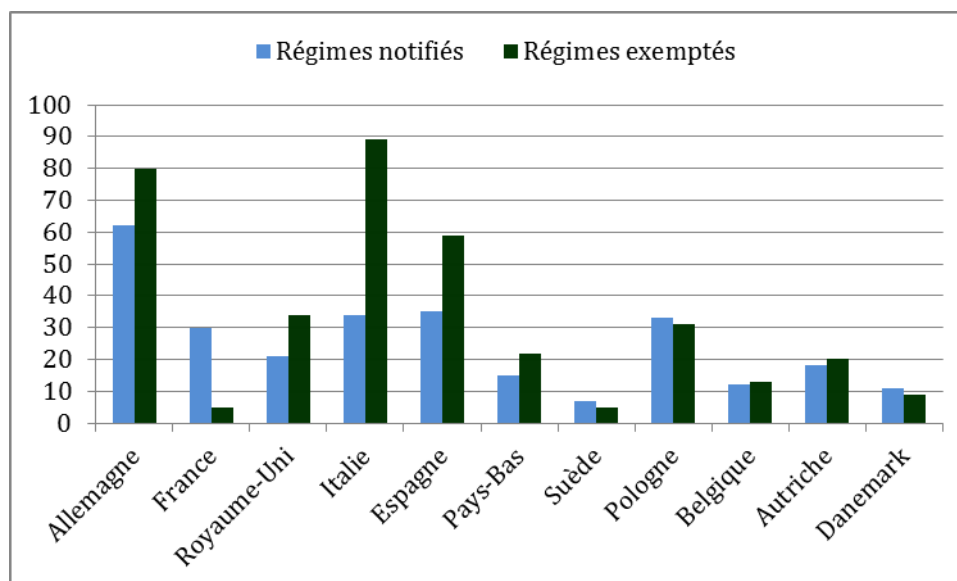
Objectif de l'aide	Part des aides d'État (en % du total des aides, hors SIEG et ferroviaire) en 2013 :				
	Union européenne	Allemagne	France	France hors spécifique	Royaume-Uni
Domages causés par des catastrophes naturelles	0	0	0	0	0
Culture	4	2	4	10	6
Emploi	5	0	0	0	0
Protection de l'environnement dont économies d'énergie	24	37	2	3	35
Conservation du patrimoine	0	0	0	0	0
Promotion de l'export et de l'internationalisation	0	0	0	0	0
Développement régional	18	15	21	7	6
Recherche et développement dont innovation	13	19	13	24	14
PME dont capital risque	5	3	8	18	19
Soutien social aux consommateurs	5	0	23	10	0
Formation	1	2	1	1	1
Autres	0	0	0	0	2
Total des aides horizontales	76	78	72	73	85

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

2.5. La France se distingue surtout par une sous-utilisation importante des possibilités d'exemption de notification

La France se distingue par une très faible utilisation, entre 2008 et 2013, des régimes exemptés de notifications (cf. Graphique 2). Avec une moyenne de 5 dispositifs exemptés par an entre 2008 et 2013, la France est le pays faisant le moins appel au règlement d'exemption parmi les onze premiers États-membres en termes de PIB. Parmi ces onze pays, sept font davantage appel aux régimes exemptés qu'aux régimes notifiés (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Régimes notifiés et exemptés, périmètre DG Concurrence (hors SIEG et ferroviaire), en moyenne annuelle entre 2008 et 2013 par États-membres

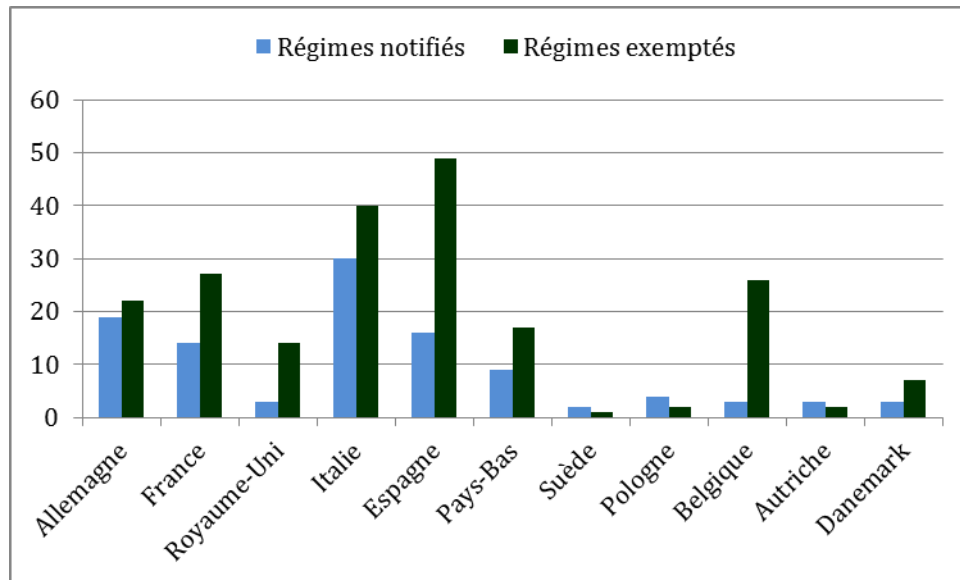


Rapport

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Ce constat n'est vérifié que sur le périmètre des aides notifiées à la DG Concurrence, le secteur agricole et de la pêche faisant un appel beaucoup plus important aux régimes exemptés (cf. Graphique 3).

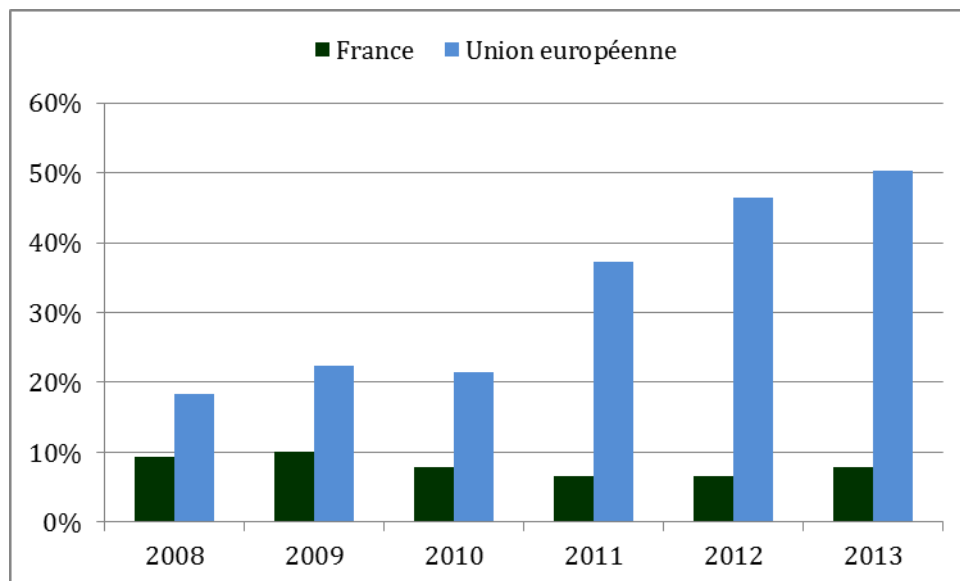
Graphique 3 : Régimes notifiés et exemptés, périmètre DG Agriculture, en moyenne annuelle entre 2008 et 2013 par États-membres



Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Ce faible taux d'utilisation hors agriculture des règlements d'exemption en nombre de régimes ne s'explique pas par la stratégie française de définition de quelques grands régimes-cadres à vocation généraliste. Le taux d'utilisation des régimes généraux d'exemption est aussi très inférieur en France à ce qu'il est dans le reste de l'Union européenne, dans une proportion de un à cinq ; il apparaît même en régression sur les dernières années, à l'exception de 2013.

Graphique 4 : Part des aides d'État (périmètre DG Concurrence, hors SIEG, ferroviaire et dispositifs spécifiques) exemptées de notification dans le total des aides



Source : Informations publiées par la Commission européenne¹⁴, SARI, calculs mission.

Il n'existe dès lors aucune justification *a priori* à cette sous-utilisation (hors secteur agricole) par la France du règlement d'exemption, qui nous distingue non seulement de la moyenne européenne mais aussi des grands États-membres comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie.

La correction de cette sous-utilisation est d'autant plus nécessaire que la Commission européenne donne désormais la priorité à ces exemptions de notification, qui devront couvrir à terme 90 % des aides accordées (cf. 1.4 ci-dessus).

3. Dans ce nouveau contexte, l'organisation administrative nationale, davantage, sans doute, que celle des collectivités régionales, en forte évolution, présente des zones de fragilités

3.1. La gestion du risque « aides d'État » repose sur des capacités de détection et d'expertise efficaces dès lors qu'elles sont mises en œuvre le plus en amont possible

Tout projet de création ou de modification d'un dispositif constitutif d'une aide d'État doit obtenir une décision de compatibilité de la Commission européenne préalablement à sa mise en place (cf. §1). Cette obligation se traduit par une notification des régimes à la Commission européenne par le biais du logiciel SANI¹⁵.

La Commission européenne requiert des informations précises¹⁶ pour prendre sa décision : la notification est donc effectuée lorsque le dispositif concerné est défini avec un degré suffisant de précision, souvent lorsque sa conception est achevée.

Un mécanisme de pré-notification a été mis en place dans le but de permettre des échanges à un stade plus précoce, propice à une évolution des dispositifs soumis avant qu'ils ne soient figés. En outre, des échanges informels avec la Commission européenne, par téléphone, courriel ou réunion informelle, peuvent également être provoqués à tout moment en amont de la notification, même lorsque l'aide n'est encore qu'un projet. Des correspondants nationaux ont également été désignés pour répondre aux questions des administrations nationales et les guider vers les bons interlocuteurs.

Un processus de notification efficace suppose d'une part la détection au plus tôt du risque de qualification en aide d'État et d'autre part une expertise suffisante tant dans les modalités de relation avec la Commission européenne que dans l'argumentation présentée lors des échanges, tout particulièrement au stade de la notification¹⁷.

¹⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/graph8.jpg

¹⁵ Les dispositifs remplissant les conditions des règlements d'exemption font simplement l'objet d'une information à la Commission européenne, là aussi par le biais du logiciel SANI.

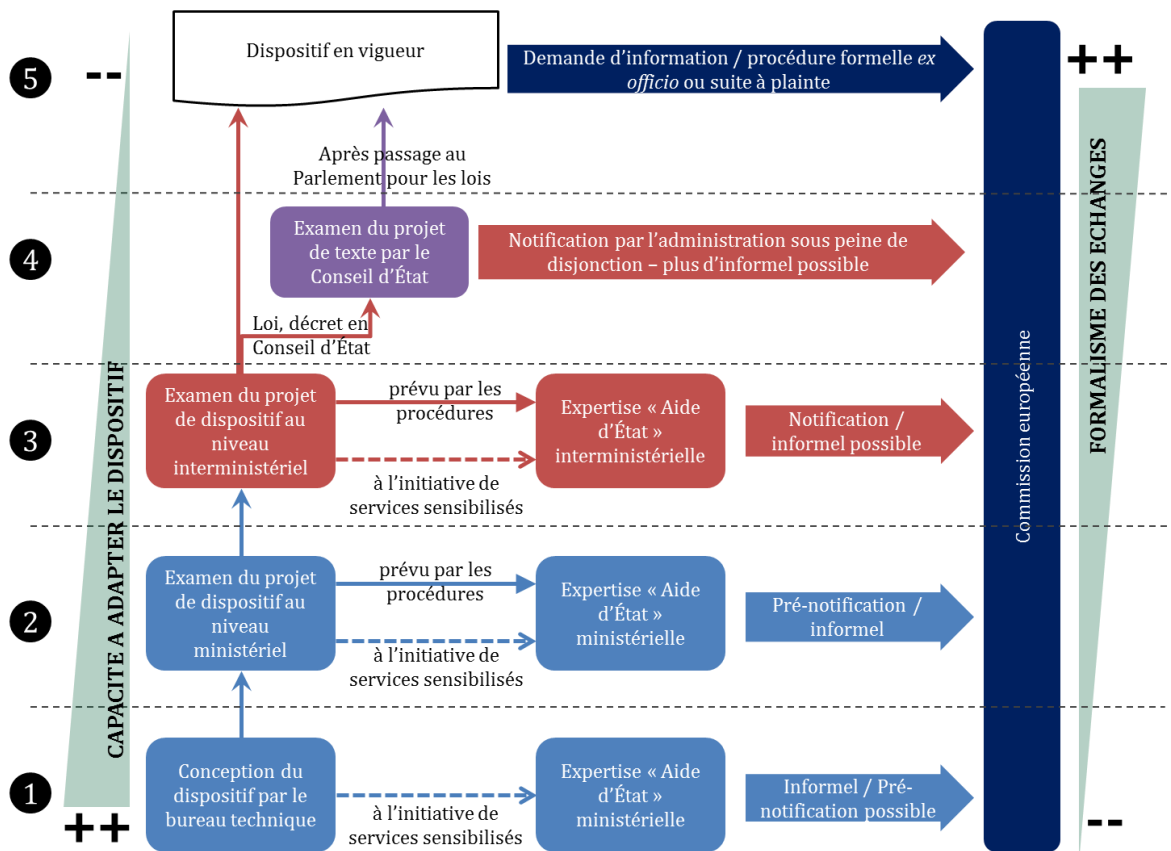
¹⁶ Conditions d'intervention, entreprises concernées, conditions d'intervention des autres financeurs dans le cas d'un investissement, taux de rentabilité, etc.

¹⁷ Ou lors de choix d'utilisation du règlement général d'exemption par catégorie.

Si le risque d'aide d'État n'est pas détecté, l'intervention publique sera mise en œuvre et courra alors le risque d'une requalification ultérieure en aide d'État illégale, voire incompatible. Si l'expertise n'est pas disponible, le risque de voir un dispositif rejeté par la Commission européenne se trouve accru, soit en raison d'une prise en compte insuffisante du cadre européen dans la conception du dispositif, soit du fait d'une notification maladroite ou à un échelon inopportun¹⁸.

La détection du risque et la mobilisation des expertises peuvent avoir lieu à différents moments du processus législatif ou réglementaire. L'occasion peut naître lors des travaux techniques ministériels, lors de l'arbitrage ministériel, des échanges interministériels, notamment dans le cadre du projet de loi de finances, ou en dernière instance lors de l'examen par le Conseil d'État de projets de loi ou de décrets (cf. Graphique 5).

Graphique 5 : Opportunité de traitement des aides d'État au cours du processus de conception ou de modification des dispositifs



Source : mission.

¹⁸ Les interlocuteurs rencontrés à la Commission européenne, dans les représentations permanentes ainsi que dans les pays visités ont tous souligné l'importance d'épuiser les recours administratifs avant le passage à l'échelon politique.

3.2. L'efficacité des mécanismes de détection est variable au niveau ministériel et repose surtout, en fin de processus interministériel, sur le Conseil d'État

3.2.1. Les ministères disposent d'un degré d'expertise très variable

Les administrations qui traitent un nombre important de dispositifs s'appuient sur des équipes restreintes d'agents possédant une expertise reconnue en matière d'aide d'État. Selon les entretiens conduits par la mission, la mobilisation de ces équipes repose sur :

- ♦ la sensibilisation des bureaux techniques (cas de la direction générale des entreprises – DGE–, du centre national de la cinématographie –CNC–, de la direction générale de l'Outre-mer –DGOM–, de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises –DGPE, ex DGPAAT–, de l'agence des participations de l'État –APE–, de la direction générale de l'aviation civile –DGAC–, de la direction générale de la recherche et de l'innovation –DGRI– et, parmi les opérateurs, de l'ADEME) du fait de l'importance des régimes d'aide¹⁹ dans leur action ;
- ♦ des revues exhaustives de nature ponctuelle, comme celle actuellement conduite par la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) portant sur l'ensemble des interventions du ministère de la culture et de la communication (hors dispositifs du CNC) pour déterminer celles entrant dans le cadre du RGEC et celles devant être notifiées.

Les autres directions rencontrées par la mission ne présentent ni une sensibilisation systématique de leurs agents, ni une cellule d'expertise interne reconnue et mobilisable. Elles ne disposent pas non plus d'un mécanisme général de revue des projets pour examiner leur conformité avec le droit des aides d'État. Les dispositifs conçus au sein de ces directions sont donc susceptibles de recéler des éléments d'aides d'État non perçus comme tels.

Aucune des directions rencontrées n'a présenté la Direction des affaires juridiques (DAJ) ou la direction chargée des affaires européennes de son ministère comme centre d'expertise en matière d'aide d'État. La DAJ des ministères économiques et financiers dispose d'une expertise de second niveau, reconnue et davantage mobilisée par les experts ministériels que par les services techniques.

La mission a identifié, au sein des administrations centrales, 37 ETP travaillant pour tout ou partie de leur temps sur la question des aides d'État.

3.2.2. Les contrôles opérés à l'échelon interministériel sont faibles à l'exception de ceux portant sur les dispositions fiscales du PLF

3.2.2.1. L'examen de textes originaux de différents ministères à l'échelon interministériel n'est assuré que dans le cadre du PLF

Aucun service interministériel n'est susceptible de détecter les risques d'aides d'État que comportent tous les projets présentés à cet échelon, à l'exception du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui examine de façon systématique les textes majeurs (projets de lois, d'ordonnances et décrets en Conseil d'État) émanant des ministères. Chacun de ses huit chargés de mission responsable de ce travail gère cependant un portefeuille trop large pour assurer cette détection dans des conditions favorables.

¹⁹ Dans le cas spécifique de l'APE, l'importance du respect de la doctrine d'investisseur avisé, qui permet d'éviter la qualification en aide d'État, justifie la sensibilité des agents à la question.

Rapport

La revue des projets de l'ensemble des ministères dans le cadre circonscrit du processus d'adoption de la loi de finances (PLF) assure que chaque nouvelle disposition de loi de finances sera examinée par :

- ♦ la direction de la législation fiscale (DLF), responsable de la rédaction du Code général des impôts et experte en matière d'aides fiscales, donc dotée des leviers nécessaires pour assurer les fonctions de détection et d'expertise dans de bonnes conditions ;
- ♦ la direction du budget (DB), qui ne dispose pas d'expertise propre mais dépend des informations fournies par les ministères dans les études d'impact quant à la conformité au droit européen. L'importance des tâches qu'elle accomplit par ailleurs à l'occasion du PLF ne permet pas d'assurer qu'elle remplisse le rôle de détection dans des conditions optimales.

Il n'existe pas de cadre interministériel hors PLF où sont revus de manière systématique les projets des ministères. En particulier, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne donne pas lieu à un examen similaire.

Proposition n° 1 : Prévoir par la Direction de la sécurité sociale - DSS - un examen sous l'angle des « aides d'État » des dispositions présentées à l'occasion du PLFSS, et renforcer à cet effet son expertise sur le sujet.

3.2.2.2. Ni les démarches d'évaluation des politiques publiques, ni les reporting de la Commission européenne ne sont utilisés à des fins de suivi global des aides d'État à l'échelon interministériel

La revue des principaux dispositifs d'intervention de l'État actuellement conduite par France Stratégie, à la suite de l'évaluation du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), n'intègre pas la dimension de la conformité au droit des aides d'État. Le SGAE n'a pas été associé à l'exercice.

Même si les évaluations conduites par France-Stratégie relèvent sans doute plus particulièrement d'un regard macro-économique, une vue d'ensemble de la cohérence des interventions publiques permettrait de mieux identifier ceux des ministères et des directions les plus susceptibles de ne pas détecter, de façon suffisamment précoce, les risques d'aide d'État auxquelles ils s'exposent. Ainsi, les informations suivantes, qui sont immédiatement accessibles, constituent déjà des points d'attention :

- ♦ les aides à objectif environnemental s'établissent à un niveau particulièrement bas comparativement à la situation prévalant dans les autres États-membres (cf. 2.4 ci-dessus) ;
- ♦ la DSS n'a notifié aucun régime en dehors des dispositifs spécifiques liés à l'Outre-mer ;
- ♦ la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n'a pas notifié de dispositif, au-delà des engagements de développement de la formation (EDDF) créés en 1999, alors que le RGEC inclut explicitement les soutiens aux travailleurs défavorisés et handicapés dans le périmètre des aides d'État.

A cet égard, les entretiens conduits par la mission n'ont pas révélé une mobilisation optimale des informations disponibles à des fins de suivi de cohérence.

3.2.2.3. *Le SGAE tient seul le rôle d'expert interministériel en matière d'aides d'État, alors qu'il n'est pas armé pour assurer une gestion opérationnelle de dossiers, qui n'est pas dans son cœur de métier*

Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) constitue *de facto* le service d'expertise en matière d'aides d'État pour l'échelon interministériel, tant sur le plan doctrinal et stratégique que sur le plan opérationnel. En l'absence d'alternative interministérielle, ce rôle opérationnel lui a été dévolu bien qu'il apparaisse en décalage avec le cœur de ses missions. Ces dernières sont centrées sur la constitution de positions interministérielles et la négociation de textes européens, davantage que sur le suivi de dossiers opérationnels. Son expertise n'est pas mobilisée par l'échelon interministériel en amont de la préparation des nouveaux dispositifs mais seulement à la suite de demandes de la Commission européenne²⁰, du Conseil d'État ou des ministères, une fois cette préparation achevée.

Selon les entretiens conduits par la mission, il existe cependant un besoin d'expertise interministérielle, notamment sur les conditions d'utilisation du nouveau RGEC²¹ et les modalités de la nouvelle exigence d'évaluation.

Ne disposant ni de mécanismes de détection, ni d'une expertise qui se saisit de manière autonome et par anticipation de sujets opérationnels, l'échelon interministériel, réduit au seul SGAE, apparaît ainsi particulièrement faible dans le traitement opérationnel des aides d'État et, ce, dès l'amont de la préparation des futures décisions.

3.2.3. *Le Conseil d'État joue de façon croissante un rôle de dernier rempart contre le risque de mise en place d'une aide d'État illégale*

Le Conseil d'État constitue le dernier échelon susceptible d'identifier l'existence d'un risque sérieux de qualification en aide d'État. Il ne joue ce rôle que pour les projets soumis à son examen : projets de loi, de loi organique, ordonnances et décrets en Conseil d'État. Au cours des dernières années, le Conseil d'État a requis la notification de plusieurs dispositions de lois de finances sous peine de disjonction des articles concernés²².

En particulier, pour les dispositifs constituant des aides d'État dont il appartient à la Commission européenne de vérifier la compatibilité avec le Traité, le Conseil d'État a mis au point des formulations légistiques qui permettent de conditionner leur entrée en vigueur à la décision positive de la Commission. La formule retenue²³ par le Conseil d'État et par le SGG a été définie le 8 novembre 2013 dans le cadre de la relecture des dispositions relatives à la modernisation des taxes du CNC contenues dans le projet de loi des finances rectificative 2013. Cette formule fait actuellement l'objet d'une étude conjointe du SGAE, de la DB, de la DLF, de la DGE et de la DAJ des ministères économiques et financiers, pour la rendre compatible avec les possibilités offertes par le règlement *de minimis* et le RGEC, qui ne requièrent pas de notification mais une simple information. Selon le compte-rendu de ces travaux, les modèles d'articles qui auront été retenus figureront dans une prochaine circulaire envoyée par la DB à l'ensemble des ministères.

²⁰ Le SGAE transmet aux ministères concernés les demandes de la Commission et assure le suivi des réponses.

²¹ Coûts éligibles, modalités de déclaration dans les systèmes d'information de la Commission européenne, etc.

²² Par exemple, la notification de la garantie RCN du CEA a été requise par le Conseil d'État à l'occasion du PLF 2015.

²³ « Les dispositions (...) du présent article (...) entrent en vigueur à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. »

Le contrôle du Conseil d'État s'appuie notamment sur les études d'impact qui accompagnent les projets qui lui sont soumis et qui peuvent inclure des éléments de motivation quant à la qualification en aide d'État. Ces informations restent cependant aujourd'hui insuffisamment détaillées dans les études d'impact. L'expertise propre du Conseil d'État constitue donc le dernier rempart pour prévenir la mise en œuvre de mesures susceptibles de constituer des aides non notifiées, donc illégales.

3.3. Les régions s'appuient sur le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et développent rapidement les compétences requises en matière d'aides d'État dans le cadre de la gestion des fonds européens

Les collectivités sont susceptibles d'accorder des aides d'État par deux biais principaux :

- ♦ l'octroi de subventions, prêts d'honneur, avances remboursables ou garanties de manière directe ou indirecte à des entreprises ;
- ♦ la mise à disposition de personnel ou de foncier à un coût préférentiel, voire à titre gracieux.

Dans le premier cas, les collectivités locales peuvent utiliser les régimes généraux proposés par le CGET. Ces régimes sont soit des retranscriptions des régimes du RGEC, soit des régimes généraux notifiés et conçus par la DGE et le CGET (comme celui sur les infrastructures très haut débit).

Les régions, dans le cadre de leur nouvelle responsabilité de gestionnaire des fonds européens, se sont dotées de processus et de compétences visant à assurer le respect du cadre des aides d'État. Les déplacements effectués par la mission ont permis d'observer d'une part la pertinence de ces dispositifs et d'autre part l'utilisation de régimes déjà notifiés ou exemptés qui permettent aux collectivités de s'abstraire de la complexité liée au processus de notification, contrairement à la pratique des administrations d'État.

La mission n'a pu évaluer en revanche l'ampleur des mises à disposition de personnel ou de foncier au bénéfice des entreprises ou des associations. Si ces outils exposent potentiellement à un risque de qualification en aide d'État, et si la sensibilité à ce risque apparaît insuffisamment développée à ce jour, cette problématique complexe à traiter (et qui se pose à l'ensemble des États membres), n'a, à ce stade, jamais fait l'objet d'investigations de la part de la Commission européenne.

Les déplacements effectués par la mission confirment que les dispositifs déconcentrés de contrôle sont faibles ou en cours d'affaiblissement. En particulier, le contrôle de légalité n'a généralement pas dans ses priorités le suivi des aides d'État. En effet, la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 janvier 2012, portant sur la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, ne fait pas référence au respect de la réglementation communautaire (ni aux régimes cadres nationaux) en matière d'aides d'État et, de manière générale, ne mentionne pas les interventions économiques des collectivités territoriales comme relevant d'un champ prioritaire.

3.4. L'insuffisance actuelle du niveau de formation aux aides d'État des fonctionnaires ne pourra être corrigée que dans la durée

Aucune des écoles de la fonction publique n'inclut dans son programme de formation initiale de cours dédiés au cadre des aides d'État. Aucune exigence d'inclusion de cette thématique au sein des études de cas prévues par les différents modules d'enseignement n'a été édictée.

Au sein de l'offre de formation continue prévue pour la fonction publique d'État, un seul module de deux jours, dispensé une fois par an à l'IGPDE, est consacré à ce sujet. Les seules opportunités de formation pour les fonctionnaires d'État sont donc l'appel à l'expertise de collègues plus expérimentés et la lecture du *vademecum* publié par la DAJ des ministères économiques et financiers. Ce *vademecum* n'a cependant pas été mis à jour de la réforme de 2014.

La formation des fonctionnaires d'État se heurte toutefois à une limite importante. La question des aides d'État ne se pose que rarement dans la plupart des administrations alors que la complexité du sujet nécessite une pratique régulière pour maintenir les compétences.

Lorsqu'elles ont pris la responsabilité de la gestion des fonds européens, les régions rencontrées par la mission ont défini des programmes ambitieux de formation de leurs agents aux aides d'État. La région Rhône-Alpes a ainsi prévu de former 700 personnes. La formation des agents des collectivités concerne toutefois davantage le respect des procédures et des conditions d'emploi des fonds européens et des régimes cadre conçus par le CGET que la conception d'outils de politique publique pouvant contenir de nouvelles formes d'aides.

Proposition n° 2 : Inclure dans les programmes de formation de l'ENA, de l'INET et des IRA la thématique des aides d'État et diffuser l'offre de formation de l'IGPDE en matière d'aides d'État auprès des agents des services pertinents.

Cette inclusion dans les programmes de formation peut passer par le biais :

- ◆ de l'inclusion de cette problématique dans les exercices pratiques confiés aux élèves (note sur dossier ; cas pratiques juridiques ; mise en situation professionnelle etc.) ;
- ◆ d'un enseignement théorique de courte durée ;
- ◆ ou tout autre moyen de sensibilisation (colloques, tables rondes sur les politiques européennes etc.).

4. Aussi, en se fondant d'abord sur la confortation des expertises ministérielles, un meilleur partage des expériences et des bonnes pratiques est nécessaire pour garantir la bonne appropriation du nouvel environnement juridique

La bonne appropriation du nouvel environnement juridique communautaire et, en premier lieu, du RGEC qui fait de la notification l'exception, rend indispensable de résoudre les fragilités de l'organisation administrative de l'État en la matière : cette organisation se caractérise par des compétences éparées au sein des administrations, une insuffisance de partage d'expériences et de bonnes pratiques, une absence de sanction, dès le processus de préparation, quand la règle n'est pas suffisamment respectée.

En revanche, la détermination du besoin et la préparation d'un nouveau régime d'aide d'État relevant d'abord de choix sectoriels et donc ministériels, l'organisation administrative nationale doit continuer à reposer, à titre principal, sur des compétences ministérielles.

Aussi, il est proposé, sous le pilotage du SGAE, de réviser quelque peu l'organisation administrative de l'État sur cette question, pour mieux l'adapter au nouvel environnement juridique communautaire, autour du triptyque suivant :

- ◆ d'abord, conforter et renforcer les expertises ministérielles ;
- ◆ ensuite, instituer, au profit des administrations centrales, un réseau d'expertise ministériel animé par la direction générale des entreprises (DGE) ;
- ◆ enfin, assurer la connaissance et la cohérence des pratiques des collectivités territoriales en confortant l'action déjà conduite par le Commissariat général à l'égalité des territoires ;

Il est également souhaitable de mieux **s'appuyer sur le Conseil d'État**, en fin de processus de préparation de nouveaux dispositifs, tant sur le plan de la connaissance et de la diffusion doctrinale que pour la conduite à bonne fin des dispositifs qui relèvent d'un avis formel du Conseil.

4.1. La maîtrise du nouveau cadre juridique des « aides d'État » passe d'abord par le renforcement de l'expertise ministérielle

La détection précoce du risque d'aide d'État ne peut être assurée qu'au niveau ministériel. Ce sont d'abord les ministères et, en leur sein, leurs directions générales, qui déterminent le besoin en dispositifs nouveaux ou amendés, au titre de leurs attributions sectorielles. Or, dans nombre de cas, la problématique « aides d'État » n'est soulevée, lorsqu'elle l'est, qu'en fin de préparation des nouveaux dispositifs ou instruments de l'action publique. Ceci constitue un risque d'affaiblissement de la conduite à bonne fin de l'expertise : une notification est en effet d'autant plus complexe qu'elle est tardive :

- ◆ le temps manque pour ajouter à un processus de notification relativement long des échanges informels avec la Commission ;
- ◆ le temps de l'étude du dispositif par la Commission a un coût politique important qui réduit les marges de manœuvre de la France ;
- ◆ les notifications qui ont fait évoluer significativement la position de la Commission ont pris un temps important (plan très haut débit, aides au cinéma, jeux vidéo, ...) qui nécessite de disposer d'un échéancier peu contraint ;
- ◆ la capacité à adapter un dispositif déjà arbitré aux échelons ministériel et interministériel est faible.

L'échelon ministériel, car le plus précoce et le plus près du besoin, constitue donc le niveau optimal de détection. Or, la carence d'expertise peut inhiber, pour deux raisons, la capacité à détecter un risque de qualification en aide d'État.

Les dispositifs conçus par des ministères qui n'ont pas construit d'expertise en la matière sont, par essence, peu susceptibles d'être examinés au niveau interministériel (cf. *supra*). Même lorsqu'ils le sont, la difficulté pour le SGAE (ou toute autre structure interministérielle) de conduire une étude au fond sur des mesures à forte technicité sectorielle ne permet pas de pallier l'absence d'expertise ministérielle. De plus, cette étude intervient alors que le ministère a déjà pris la décision de mettre en œuvre la mesure concernée dans un calendrier déterminé et qu'il est peu sensible à l'importance du sujet, ce qui ajoute à la difficulté de la décision interministérielle.

La constitution d'expertises ministérielles doit donc être recherchée pour une prise en compte optimale du cadre des aides d'État. Lorsqu'elles existent, elles sont alors d'une grande efficacité. Pour ce faire, chacun, dans toutes les administrations, doit savoir où s'adresser pour avoir accès à la connaissance et à l'expertise en matière d'aides d'État.

Proposition n° 3 : Désigner un correspondant « aides d'État », dans chaque direction générale ou direction.

Par ailleurs, lorsqu'une question de qualification en aide d'État est soulevée par le Conseil d'État sans que l'étude d'impact ne permette d'apporter les éléments nécessaires, le Conseil demande au SGAE de fournir une analyse dans des délais très brefs, n'excédant parfois pas 24 heures. Si ce mode opératoire présente sur l'instant l'avantage du pragmatisme, la mission le considère peu vertueux à court terme : outre la désorganisation du travail du SGAE qui s'ensuit et la difficulté de prendre inopinément connaissance d'un dossier complexe, la responsabilisation du ministère n'est pas optimale.

Proposition n° 4 : Confier au correspondant ainsi désigné, en place du SGAE, le soin de fournir directement, à la demande des sections consultatives du Conseil d'État, une analyse des dispositions qui leur sont présentées.

La mission a par ailleurs observé que les directions les plus efficaces dans la gestion des aides d'État entretenaient des relations informelles avec les agents de la Commission européenne. Les visites effectuées à l'étranger confirment ce diagnostic.

Proposition n° 5 : Au-delà des contacts réguliers indispensables, organiser, dès leur prise de poste, une visite des directions générales à Bruxelles par les correspondants « aides d'État », pour leur permettre de rencontrer les personnels de la Commission européenne qui seront leurs interlocuteurs chargés de traiter les dossiers les concernant.

4.2. Au sein de l'État, le partage d'expérience et des bonnes pratiques pourrait relever d'un réseau informel animé par la Direction générale des entreprises

Pour porter le partage des expériences et des bonnes pratiques, ne structure d'expertise interministérielle, en appui aux expertises des ministères et répondant à leurs sollicitations, présenterait les avantages suivants :

- ◆ les ministères qui n'ont pas encore mis en place de mécanismes de détection et d'expertise auront besoin, notamment dans le nouveau cadre communautaire, de conseils pour construire un argumentaire de notification efficace ;
- ◆ les ministères qui ont déjà une plus grande maturité en matière d'aides d'État auront ponctuellement besoin de soutien pour des questions nouvellement apparues, comme la rédaction d'un plan d'évaluation, qui concernent généralement plusieurs directions ;
- ◆ les solutions identifiées par certaines directions pourront être portées à l'attention d'autres directions qui se posent des questions similaires (par exemple, l'APE a développé une doctrine d'investisseur avisé dont le CNC n'avait pas connaissance lorsque la mission l'a rencontré) ; le partage des bonnes pratiques est essentiel ;
- ◆ une veille des décisions de la Commission pourra être conduite dans une visée opérationnelle.

La mission considère que l'expertise interministérielle doit s'appuyer sur une expérience opérationnelle importante au regard de la complexité du droit des aides d'État, de la diversité des questions qu'il soulève et du pragmatisme des solutions attendues. De toutes les directions et services rencontrés, la direction générale des entreprises (DGE) gère le portefeuille d'aides d'État le plus important en nombre de régimes comme en montant d'aides octroyées.

De plus :

- ◆ la DGE participe à ce jour à tous les principaux groupes interministériels en matière d'aides d'État ;
- ◆ les aides d'État sont un outil de politique industrielle ;
- ◆ le risque associé à des aides incompatibles pèse sur les entreprises à titre principal.

Aussi, l'ensemble de ces facteurs conduisent la mission à retenir la DGE comme la direction la plus à même de jouer un rôle de tête de réseau en matière d'aides d'État, à l'instar de la situation qui prévaut au Royaume-Uni et en Allemagne où le ministère de l'économie porte la cellule d'expertise.

Proposition n° 6 : Confier à la DGE un rôle d'expertise et de soutien interministériel, mobilisable par les ministères et par le SGAE.

Ce rôle pourrait se concrétiser notamment au travers de deux volets.

Le premier volet consiste en la production de travaux intéressant l'ensemble des administrations centrales sur des thématiques transverses et très opérationnelles, comme par exemple, en terme d'outillage, les modalités de *reporting* dans l'outil SARI des dispositifs entrant dans le cadre du RGEC ou, sur le fond, le recensement et la mutualisation des évolutions jurisprudentielles de portée générale.

Proposition n° 7 : Confier à la DGE le rôle de tête de réseau des expertises ministérielles pour l'animation de groupes de travail *ad hoc*, aux côtés du SGAE.

La satisfaction des nouvelles obligations d'évaluation et de transparence revêt une importance toute particulière (cf. §1.4 supra) et elle présente, par nature, un caractère interministériel. La DGE est déjà présente dans les réflexions interministérielles à cet égard et l'un des dispositifs dont elle a la charge (régime RDI) est le premier dispositif pour lequel un plan d'évaluation devra être fourni à la Commission.

Proposition n° 8 : Confier à la DGE, en coordination avec le SGAE et le CGET, la responsabilité d'un groupe de travail sur l'évaluation et la transparence.

Le second volet concerne l'appui aux projets de mise en œuvre de dispositifs susceptibles d'être qualifiés d'aides d'État. Afin mieux soutenir, favoriser et valoriser l'action que pourrait conduire la DGE au profit de tous, il est essentiel qu'elle soit sollicitée, pour co-construire des argumentaires de notification ou pour adapter des dispositifs, dès leur conception plutôt que pour rendre *in fine* un avis sur la compatibilité ou l'incompatibilité d'un projet déjà bouclé. À défaut, elle risquerait alors, par excès de prudence, d'adopter une position excessivement conservatrice.

Proposition n° 9 : Développer les échanges informels entre les administrations et la DGE sur les projets de dispositifs d'aides. Adresser formellement à la DGE, pour avis, les projets de notification et d'information. Le délai de rendu de l'avis de la DGE devra être limité à 10 jours ouvrés suivant la transmission. Cet avis sera joint par les ministères à leurs projets transmis au SGAE pour notification ou information de la Commission.

Cet envoi systématique devra aussi permettre à la DGE, en l'absence d'échanges informels en amont de la transmission, de contacter le ministère concerné pour lui rappeler, par exemple, la possibilité de se placer dans le cadre du RGEC. Il ne s'agit cependant pas de transformer l'avis que donnerait la DGE en avis obligatoire ou conforme, avant notification du dispositif.

Enfin, les entreprises sont les premières concernées par les conséquences d'une aide incompatible. Le Danemark a ainsi créé une association qui réunit autour des aides d'État les experts ministériels, les entreprises, le secteur académique et les professionnels du droit. Cette bonne pratique pourra utilement être transposée en France, sous l'égide de la DGE, en y adjoignant les représentants des commissaires aux comptes, responsables du suivi des risques financiers et réglementaires pour les entreprises, ainsi que les régions, chefs de file de l'action économique dans les territoires.

Proposition n° 10 : Créer, sous l'égide de la DGE, un club réunissant autour des aides d'État les entreprises, les commissaires aux comptes, les experts ministériels, les administrations des régions, les professionnels du droit et les éventuels spécialistes du sujet au sein du monde académique.

4.3. Le rôle du Commissariat général à l'égalité des territoires, comme pôle d'expertise auprès des collectivités territoriales, doit être conforté

Le CGET est responsable du respect de la condition *ex ante*²⁴ de l'Accord de Partenariat (cf. Annexe II) relatif à la bonne application de la réglementation des aides d'État dans le cadre de la mise en œuvre des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) pour la période 2014-2020. Dans ce cadre, **la Commission européenne demande au CGET de renforcer sa communication sur la réglementation des aides d'État. À ce titre, le CGET doit conduire trois types de missions :**

- ◆ constituer et animer un réseau d'experts régionaux sur les aides d'État ;
- ◆ organiser des séminaires d'information sur les aides d'État ;
- ◆ mettre en place un plan de formation à destination des services opérationnels. Le CGET a élaboré le cahier des charges et publié le marché relatif à l'organisation de cette formation qui concerne les quatre FESI et vise à former entre 150 et 180 agents du niveau régional (région et services déconcentrés). Ce plan pourra être reconduit régulièrement jusqu'en 2020 en fonction des besoins exprimés par les régions.

Le CGET participe avec les autres ministères, sous l'égide du SGAE, aux négociations des textes proposés par la Commission européenne. Le CGET est dans ce cadre « chef de file » sur plusieurs de ces textes (lignes directrices sur les aides à finalité régionale (AFR), règlement *de minimis*). **Le CGET élabore ainsi les régimes cadres mis en place sur la base des textes de référence**, en animant à cette fin un groupe de travail réunissant l'ensemble des ministères concernés²⁵, les associations de collectivités (dont l'Association des régions de France -ARF-) ainsi que certains conseils régionaux volontaires²⁶ et les SGAR.

Par ailleurs, **le CGET joue un rôle important dans l'appréciation de la réglementation des aides d'État spécifique aux compensations d'obligations de SIEG** dont la mise en œuvre reste à ce jour encore difficile pour les collectivités territoriales en raison de sa complexité et son interaction avec d'autres domaines (marchés publics notamment).

Le CGET élabore des circulaires/instructions sur la mise en œuvre de la réglementation européenne des aides aux entreprises : sur la période 2007-2013, la DATAR a réalisé une circulaire du Premier ministre générale sur la réglementation applicable au niveau local (2006)²⁷, une circulaire du Premier ministre sur l'ingénierie financière pour les fonds structurels (2012), une circulaire sur les régimes d'aides liés à la crise (2009), des circulaires aux préfets pour informer les collectivités de l'évolution de la réglementation des aides d'État (2008-2009-2010-2011).

Le CGET hébergera par ailleurs le site internet exhaustif dédié aux aides d'État. Ce site devra comporter, *a minima*, tous les régimes d'aides applicables ainsi que toutes les aides individuelles supérieures à 500 000€. Pour cela, le CGET a proposé au SGAE de satisfaire à cette exigence européenne en alimentant le site « Europe en France » grâce à une page consacrée aux aides d'État. Il sera l'occasion de mettre à disposition des services compétents et du grand public l'ensemble de la réglementation applicable.

²⁴ La condition *ex-ante* générale relative aux aides d'État impose au CGET d'assurer une application effective de la législation de l'Union en matière d'aides d'État dans le domaine des Fonds européens structurels et d'investissement.

²⁵ Notamment la DGE, le ministère de l'Intérieur, le ministère des finances, le ministère de l'agriculture, la DGOM, le ministère en charge de l'environnement

²⁶ Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Ile-de-France

²⁷ Cette circulaire de référence devra faire l'objet d'une actualisation.

Cette organisation et le rôle central pris par le CGET dans l'appui aux collectivités locales ont paru à la mission très satisfaisants, tant pour assurer l'information des collectivités que pour assurer la centralisation de leurs besoins.

Proposition n° 11 : Conforter le rôle d'animation, d'appui et d'expertise du CGET pour les régimes portés par les collectivités et lui confier, en lien avec la DGE, un rôle de centralisation de ces régimes d'aides.

Proposition n° 12 : Sous l'égide du SGAE, confier au CGET le pilotage d'un groupe de travail ayant pour mandat d'actualiser les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises²⁸. Cette actualisation devra notamment porter sur : (i) l'intégration des nouvelles obligations communautaires en matière d'aides d'État ; (ii) le renforcement du contrôle des collectivités territoriales en matière d'aides d'État notamment au regard de leurs nouvelles obligations en qualité d'autorité de gestion des fonds européens ; (iii) la clarification du rôle des acteurs en administration centrale (SGAE - DGE - CGET). Le groupe de travail réunira les représentants de la DGCL, de la DGE et de l'ensemble des ministères à l'origine de régimes d'aides.

4.4. Il conviendra de mieux s'appuyer sur le Conseil d'État, à la fois dans la conduite à bonne fin des processus de préparation de nouveaux dispositifs comme sur le plan doctrinal

Les mécanismes interministériels étant encore peu efficaces et la sanction européenne trop tardive (dix ans en moyenne pour un dispositif non notifié) pour avoir un effet dissuasif et pédagogique, seule la menace de disjonction du Conseil d'État, lors de l'examen des projets de texte qui lui sont soumis, possède la réactivité nécessaire.

En l'absence de menace de disjonction par chacune des sections consultatives du Conseil d'État lorsqu'une disposition légale ou réglementaire projetée paraît constitutive d'une aide illégale, le progrès des ministères les moins sensibilisés ne dépend alors que des décisions de la Commission européenne prises tardivement *ex post* : l'aspect pédagogique pour les personnels concernés est alors inexistant.

Les membres du Conseil d'État rencontrés par la mission ont indiqué que les réflexions du Conseil allaient dans le sens d'une attention croissante au respect du droit des aides d'État et d'une sanction plus rigoureuse des écarts. La notification peut en effet être apparentée aux consultations préalables obligatoires dont les sections consultatives ont l'habitude de contrôler le bon déroulé. En outre, la décision du 20 janvier 2015 du Président de la République relative à la publication des avis formulés par le Conseil d'État sur les projets de loi devrait conduire les ministères à renforcer leur vigilance.

Trois limites entravent cependant ce travail du Conseil d'État :

- ◆ les décisions de la Commission européenne, qui dessinent en pratique les limites du périmètre de qualification en aide d'État, ne sont pas publiées en totalité²⁹, ni transmises au Conseil d'État ;
- ◆ les études d'impact ministérielles ne sont souvent pas suffisamment précises dans leur analyse de la compatibilité avec le droit des aides d'État ;
- ◆ tous les ministères n'ont pas encore pleinement pris conscience de ce risque de disjonction.

²⁸ NOR: PRMX0609055C.

²⁹ Sauf accord de l'État concerné.

Proposition n° 13 : Assurer la complète information du Conseil d'État en transmettant à sa délégation au droit européen, dès réception, chaque décision de la Commission européenne relative aux aides d'État. Lui transmettre également l'intégralité des décisions de la Commission européenne rendues au cours des 5 dernières années relatives aux aides d'État.

Cette complète information du Conseil d'État passe aussi par une amélioration des études d'impact qui lui sont déjà transmises. A cet effet, le rappel, au sein de la fiche de synthèse de ces études d'impact, des quatre critères de qualification permettra à la fois d'indiquer que les deux derniers critères (affectation de la concurrence et des échanges entre États membres) sont présumés satisfaits, et de rappeler, de façon systématique, la définition des deux premiers critères (imputabilité à l'État et sélectivité de la mesure). Ce rappel facilitera la lecture de la conformité juridique du dispositif proposé.

Proposition n° 14 : Inclure dans les études d'impact, aux côtés de l'analyse de compatibilité avec le droit européen en général, une section relative aux aides d'État rappelant les quatre critères de qualification. Y ajouter une section relative au RGEC précisant les motifs ayant, le cas échéant, conduit à ne pas retenir l'un des régimes cadres proposés par la Commission. Présenter ces deux nouvelles rubriques de l'étude d'impact également lors des réunions interministérielles (RIM).

Enfin, un partage des éléments de doctrine et de son évolution semble également nécessaire, de façon régulière et au plus haut niveau juridique interministériel. Dans ce cadre, une réunion, à fréquence semestrielle ou annuelle et à laquelle seraient invités le délégué au droit européen du Conseil d'État et l'ensemble des directeurs des affaires juridiques ministériels, pourrait être organisée par le SGG. Cette réunion, qui pourrait être préparée par la DAJ des ministères économiques et financiers, pourrait associer, le cas échéant, la DGE, le CGET et le SGAE.

Son objet serait de permettre :

- ◆ au Conseil d'État de faire part aux membres du réseau de sa doctrine et d'échanger sur l'actualité récente du Conseil dans ce domaine ;
- ◆ de partager les « bonnes pratiques », notamment légistiques, en la matière ;
- ◆ aux directions des affaires juridiques des ministères et, en particulier, à celle du ministère des affaires étrangères, de présenter les derniers enjeux en matière contentieuse ;
- ◆ de faire un point sur les difficultés rencontrées dans l'application des nouvelles règles communautaires en matière d'aides d'État.

Proposition n° 15 : Tenir de façon spécifique ou mettre à l'ordre du jour, au moins une fois l'an, des réunions d'animation du réseau des DAJ par le SGG, un point sur la doctrine du Conseil d'État en matière de contrôle des aides d'État et sur les bonnes pratiques légistiques en la matière. La DAJ des ministères économiques et financiers pourra apporter son concours pour la préparation de cette réunion ou de ce point.

CONCLUSION

Si la France ne connaît pas de difficultés qui la distingueraient de ses principaux partenaires européens en matière d'aides d'État, son organisation dans ce domaine mérite néanmoins d'être renforcée afin de favoriser l'appropriation par les pouvoirs publics, tant nationaux que locaux, des nouvelles règles issues du processus de modernisation des aides d'État mené par la Commission européenne et, de ce fait, sécuriser davantage les dispositifs mis en place au profit des entreprises.

Ce renforcement doit notamment passer par une amélioration de la lisibilité de l'organisation française qui se caractérise aujourd'hui par une dispersion de l'expertise, un accès difficile à l'information et un pilotage transversal et donc stratégique des enjeux en matière d'aides d'État perfectibles. Le SGAE, qui assume *de facto*, sur un plan opérationnel, un rôle d'expert interministériel en matière d'aides d'État qui ne correspond pas à sa vocation originelle, doit pouvoir recentrer son action sur le pilotage stratégique et transversal des problématiques liées aux aides d'État, de favoriser de ce fait l'émergence de véritables expertises ministérielles et d'une doctrine française offensive dans ce domaine. En effet, si certaines administrations disposent de réelles compétences en matière d'aides d'État, l'expertise ministérielle reste dispersée et de surcroît cloisonnée. Ainsi, à l'instar des organisations britannique et allemande, un pôle d'expertise interministérielle, habitué à gérer de manière opérationnelle des dossiers et placé au sein du ministère en charge des entreprises, pourrait permettre d'apporter au SGAE le soutien technique nécessaire, de centraliser les éléments de doctrine française, de favoriser les échanges de bonnes pratiques entre les ministères, de constituer un centre de ressources aisément identifiable et de consacrer les aides d'État comme un outil de politique industrielle. La mission recommande que cette tâche soit confiée à la direction générale des entreprises (DGE).

Les services juridiques des ministères doivent également être davantage impliqués. Dans ce contexte, l'animation par le Secrétariat général du gouvernement, avec l'appui de la direction des affaires juridique des ministères économique et financier, d'un réseau d'expertise juridique apparaît indispensable.

L'amélioration de la lisibilité de l'organisation doit également se traduire au niveau ministériel par l'identification de référents « aides d'État » dans chaque administration.

Ces changements organisationnels doivent ainsi permettre :

- ◆ de renforcer la sensibilisation des administrations aux enjeux des aides d'État, celle-ci étant assurée aujourd'hui de manière négative, au travers de la sanction des dispositifs, soit par la Commission européenne, soit à l'occasion de l'analyse des textes par le Conseil d'État, soit encore dans le cadre de contentieux portés devant les juridictions nationales ;
- ◆ de favoriser, du fait d'une meilleure maîtrise de la réglementation, les échanges informels avec la Commission européenne, en amont de la mise en place des dispositifs ;
- ◆ de permettre aux ministères d'adapter leurs dispositifs aux nouvelles règles en matière d'aides d'État et de mettre plus largement à profit les marges de manœuvre offertes par le nouveau régime général d'exemption par catégorie (RGEC) ;
- ◆ de favoriser l'émergence d'une véritable doctrine française constructive mais offensive, portée par le SGAE et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- ◆ *in fine*, de réduire le risque de récupération pesant sur les entreprises bénéficiaires.

Rapport

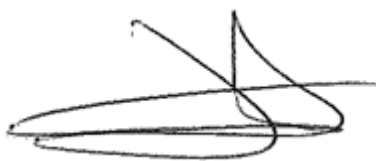
Parallèlement, au regard des nouvelles responsabilités confiées aux collectivités territoriales (transfert de l'autorité de gestion des fonds européens), l'État doit assurer un accompagnement efficace de ces dernières en matière d'aides d'État. La relative faiblesse de l'expertise des services déconcentrés et des contrôles qu'ils opèrent apparaissent à ce jour compensés par une véritable mobilisation des Régions qui ont engagé des projets organisationnels ambitieux et mis l'accent sur la formation de leurs agents.

Il n'en demeure pas moins qu'en matière d'aides d'État, les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'un interlocuteur privilégié au sein de l'État capable de les orienter dans leurs démarches, de centraliser leurs besoins dans ce domaine, de diffuser l'information nécessaire à la bonne application de la réglementation sur l'ensemble du territoire.

Au regard de son positionnement institutionnel (service du Premier ministre), de son rôle en matière de coordination des fonds européens et des actions d'ores et déjà engagées en matière d'aides d'État (marché de formation dans ce domaine, centralisation des informations, institution de référents « aides d'État », élaboration de régimes-cadres etc.), le CGET, en lien étroit avec le SGAE, la DGE et la DGCL, doit être conforté dans ce rôle d'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales en matière d'application de la réglementation des aides d'État.

A Paris, le 6 juillet 2015

Les inspecteurs des finances,



Jérôme THOMAS



David KRIEFF



Guillaume VANDERHEYDEN

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Thierry WAHL

Liste des principales propositions

Proposition n° 1 : Prévoir par la Direction de la sécurité sociale - DSS - un examen sous l'angle des « aides d'État » des dispositions présentées à l'occasion du PLFSS, et renforcer à cet effet son expertise sur le sujet.

Proposition n° 2 : Inclure dans les programmes de formation de l'ENA, de l'INET et des IRA la thématique des aides d'État et diffuser l'offre de formation de l'IGDPE en matière d'aides d'État auprès des agents des services pertinents.

Proposition n° 3 : Désigner un correspondant « aides d'État », dans chaque direction générale ou direction.

Proposition n° 4 : Confier au correspondant ainsi désigné, en place du SGAE, le soin de fournir directement, à la demande des sections consultatives du Conseil d'État, une analyse des dispositions qui leur sont présentées.

Proposition n° 5 : Au-delà des contacts réguliers indispensables, organiser, dès leur prise de poste, une visite des directions générales à Bruxelles par les correspondants « aides d'État », pour leur permettre de rencontrer les personnels de la Commission européenne qui seront leurs interlocuteurs chargés de traiter les dossiers les concernant.

Proposition n° 6 : Confier à la DGE un rôle d'expertise et de soutien interministériel, mobilisable par les ministères et par le SGAE.

Proposition n° 7 : Confier à la DGE le rôle de tête de réseau des expertises ministérielles pour l'animation de groupes de travail *ad hoc*, aux côtés du SGAE.

Proposition n° 8 : Confier à la DGE, en coordination avec le SGAE et le CGET, la responsabilité d'un groupe de travail sur l'évaluation et la transparence.

Proposition n° 9 : Développer les échanges informels entre les administrations et la DGE sur les projets de dispositifs d'aides. Adresser formellement à la DGE, pour avis, les projets de notification et d'information. Le délai de rendu de l'avis de la DGE devra être limité à 10 jours ouvrés suivant la transmission. Cet avis sera joint par les ministères à leurs projets transmis au SGAE pour notification ou information de la Commission.

Proposition n° 10 : Créer, sous l'égide de la DGE, un club réunissant autour des aides d'État les entreprises, les commissaires aux comptes, les experts ministériels, les administrations des régions, les professionnels du droit et les éventuels spécialistes du sujet au sein du monde académique.

Proposition n° 11 : Conforter le rôle d'animation, d'appui et d'expertise du CGET pour les régimes portés par les collectivités et lui confier, en lien avec la DGE, un rôle de centralisation de ces régimes d'aides.

Proposition n° 12 : Sous l'égide du SGAE, confier au CGET le pilotage d'un groupe de travail ayant pour mandat d'actualiser les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises. Cette actualisation devra notamment porter sur : (i) l'intégration les nouvelles obligations communautaires en matière d'aides d'État ; (ii) le renforcement du contrôle des collectivités territoriales en matière d'aides d'État notamment au regard de leurs nouvelles obligations en qualité d'autorité de gestion des fonds européens ; (iii) la clarification du rôle des acteurs en administration centrale (SGAE – DGE – CGET). Le groupe de travail réunira les représentants de la DGCL, de la DGE et de l'ensemble des ministères à l'origine de régimes d'aides.

Proposition n° 13 : Assurer la complète information du Conseil d'État en transmettant à sa délégation au droit européen, dès réception, chaque décision de la Commission européenne relative aux aides d'État. Lui transmettre également l'intégralité des décisions de la Commission européenne rendues au cours des 5 dernières années relatives aux aides d'État.

Proposition n° 14 : Inclure dans les études d'impact, aux côtés de l'analyse de compatibilité avec le droit européen en général, une section relative aux aides d'État rappelant les quatre critères de qualification. Y ajouter une section relative au RGEC précisant les motifs ayant, le cas échéant, conduit à ne pas retenir l'un des régimes cadres proposés par la Commission. Présenter ces deux nouvelles rubriques de l'étude d'impact également lors des réunions interministérielles (RIM).

Proposition n° 15 : Tenir de façon spécifique ou mettre à l'ordre du jour, au moins une fois l'an, des réunions d'animation du réseau des DAJ par le SGG, un point sur la doctrine du Conseil d'État en matière de contrôle des aides d'État et sur les bonnes pratiques légistiques en la matière. La DAJ des ministères économiques et financiers pourra apporter son concours pour la préparation de cette réunion ou de ce point.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	ANALYSE QUANTITATIVE DES AIDES D'ÉTAT
ANNEXE II :	CADRE GÉNÉRAL DES AIDES D'ÉTAT
ANNEXE III :	ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS ET MISE EN ŒUVRE DE LA RÈGLEMENTATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT
ANNEXE IV :	FORMATION EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT
ANNEXE V :	ANALYSE COMPARÉE
ANNEXE VI :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE VII :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Analyse quantitative des aides d'État

SOMMAIRE

1. LES AIDES D'ÉTATS DANS L'ENSEMBLE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES EN FAVEUR DES ENTREPRISES	1
2. LES AIDES D'ÉTAT EN FRANCE SONT MARQUÉES PAR LA PRÉSENCE DE QUELQUES DISPOSITIFS À LA FOIS IMPORTANTS ET TRÈS LIÉS AUX SPÉCIFICITÉS FRANÇAISES	1
2.1. Les aides d'État françaises s'élèvent à 31,1 Md€, dont 13,7 Md€ pour le ferroviaire et 1,3 Md€ pour l'agriculture et la pêche	1
2.2. Les aides d'État de la France, hors SIEG, transport ferroviaire, agriculture et pêche, s'élèvent à 11,7 Md€ principalement consacrés au caractère ultra-marin de ses territoires et à des dispositifs transitoires de régimes de retraite des anciens monopoles publics	2
2.2.1. <i>Les aides d'État françaises, hors secteurs ferroviaire, agricole et pêche, se concentrent sur les SIEG, le soutien social aux consommateurs, le développement régional et sectoriel.....</i>	<i>2</i>
2.2.2. <i>Les aides d'État pour compensation de SIEG, exclues des tableaux de bord de la Commission, concernent principalement l'audiovisuel public</i>	<i>3</i>
2.2.3. <i>Le régime de retraite des fonctionnaires d'État de la Poste concentre l'essentiel des aides rattachées au soutien social aux consommateurs.....</i>	<i>3</i>
2.2.4. <i>Les aides au développement régional sont dédiées à titre principal aux régimes en faveur de l'Outre-mer</i>	<i>4</i>
2.2.5. <i>Le régime de retraite des fonctionnaires d'État de France Télécom concentre l'essentiel des aides rattachées à l'objectif de développement sectoriel.....</i>	<i>5</i>
2.2.6. <i>Les aides d'État non liées aux spécificités françaises s'élèvent à 5,1 Md€</i>	<i>6</i>
2.3. Les régimes d'aides sont principalement notifiés par la DGE, la DLF, la DGOM et le CGET.....	8
3. LA FRANCE NE SE DISTINGUE PAS NÉGATIVEMENT DE SES PARTENAIRES EUROPÉENS.....	9
3.1. La France se situe dans la moyenne européenne par le nombre de ses notifications.....	9
3.2. La France sous-utilise dans d'importantes proportions les possibilités d'exemption de notification par rapport à ses partenaires européens	10
3.3. L'intensité des aides d'État en France varie significativement selon le périmètre d'aide retenu mais reste dans la moyenne européenne.....	13
3.4. La France fait partie d'un groupe restreint de pays mobilisant de manière significative les aides fiscales	15
3.5. Une fois neutralisées les aides spécifiques, les objectifs poursuivis par les aides françaises sont similaires à ceux de nos partenaires européens	16
3.5.1. <i>La France accorde principalement des aides horizontales et agricoles</i>	<i>16</i>
3.5.2. <i>Les aides horizontales françaises se concentrent sur la culture, les PME et l'innovation mais le poids quasi-nul des aides à l'environnement est unique parmi les pays étudiés</i>	<i>17</i>

4. LES DÉCISIONS NÉGATIVES DE LA COMMISSION À L'ÉGARD DE LA FRANCE NE SONT FRÉQUENTES NI DANS L'ABSOLU NI RELATIVEMENT AUX AUTRES ÉTATS-MEMBRES	21
4.1. Les décisions négatives de la Commission à l'égard de la France ne la singularisent pas par rapport à ses partenaires européens.....	21
4.1.1. <i>Les décisions négatives rendues par l'ensemble des directions générales de la Commission</i>	<i>21</i>
4.1.2. <i>La DG Concurrence rend davantage de décisions négatives que la DG Agriculture.....</i>	<i>22</i>
4.2. Les aides aux entreprises en difficulté représentent près du tiers des décisions d'incompatibilité	24
4.3. Depuis 2000, une seule décision d'incompatibilité a été rendue sur un dispositif notifié, hors restructuration d'entreprises en difficulté	26
5. LA FRANCE NE SE DISTINGUE PAS NOTABLEMENT DES AUTRES ÉTATS-MEMBRES ÉTUDIÉS EN NOMBRE DE CONTENTIEUX DEVANT LES JURIDICTIONS EUROPÉENNES.....	27

1. Les aides d'États dans l'ensemble des interventions publiques en faveur des entreprises

Les aides d'État au sens du droit européen ne recouvrent pas l'ensemble des interventions de l'État et des collectivités dans l'économie dont le montant s'élève en 2013 à 110 Md€, dont 6,5 Md€ pour les collectivités locales, selon le rapport¹ Demaël – Jurgensen – Queyranne de juin 2013 intitulé « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité ». Parmi ces 110 Md€, de nombreuses mesures sont non sélectives, comme les allègements généraux sur les bas salaires (allègements « Fillon ») ou le crédit d'impôt recherche (CIR), ou encore des mesures d'assiette liées à l'application de directives telle que la TVA à taux réduit.

Selon les informations transmises à la Commission européenne à travers le logiciel SARI², le montant des aides d'État s'élève quant à lui à 31 Md€, dont 4 Md€ au titre des services d'intérêt économique général et 14 Md€ au titre du secteur ferroviaire.

En l'absence d'éléments permettant le rapprochement entre ces deux grandeurs, la mission n'a pu s'assurer que la différence de périmètre, qui s'élève à environ 79 Md€, consiste essentiellement en mesures non constitutives d'aides d'État, hors dispositifs entrant dans le cadre *de minimis*.

2. Les aides d'État en France sont marquées par la présence de quelques dispositifs à la fois importants et très liés aux spécificités françaises

2.1. Les aides d'État françaises s'élèvent à 31,1 Md€, dont 13,7 Md€ pour le ferroviaire et 1,3 Md€ pour l'agriculture et la pêche

Les analyses conduites dans le cadre de cette annexe sont fondées sur deux sources : d'une part, les informations transmises par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) à la Commission européenne à travers le logiciel SARI (*State aid reporting interactive*), d'autre part les informations publiées sur le site de la Commission³. Les informations concernant la situation française présentent ainsi un niveau de précision supérieur à celles obtenues sur les autres États-membres à partir des données de la Commission.

Le montant total des aides d'État en 2013 s'élève à 31,1 Md€, dont :

- ◆ 13,7 Md€ pour le secteur ferroviaire, dont 8 Md€ consacrés aux retraites ;
- ◆ 1,3 Md€ pour l'agriculture et la pêche, dont seulement 21 M€ pour la pêche ;
- ◆ 16,1 Md€ pour les autres régimes et aides individuelles.

Les aides d'État relatives au secteur ferroviaire n'étant pas prises en compte dans les tableaux de bord par pays de la Commission européenne (*State aid scoreboard*), la mission les a exclues de son analyse par la suite.

¹ Rapport 2013-M-016.

² La remontée d'information en direction de la Commission européenne du montant d'aides d'État emprunte trois versions de SARI selon que la remontée s'effectue en direction de la DG Agriculture ou de la DG Concurrence, et pour cette dernière selon qu'elle concerne le secteur ferroviaire ou non.

³ Informations publiées sur son site internet, dans les rubriques « *State aid scoreboard* » pour les volumes d'aides par objectif et par pays, « *State aid statistics* » pour les statistiques en nombre de dossiers notifiés ou exemptés, « *Cases* » et son moteur de recherche pour la liste des procédures ayant donné lieu à décision de la Commission européenne depuis 2000. Le numéro de régime pour les procédures peut être rapproché du numéro de régime dans SARI afin d'enrichir les informations sur les procédures françaises.

2.2. Les aides d'État de la France, hors SIEG, transport ferroviaire, agriculture et pêche, s'élèvent à 11,7 Md€ principalement consacrés au caractère ultra-marin de ses territoires et à des dispositifs transitoires de régimes de retraite des anciens monopoles publics

2.2.1. Les aides d'État françaises, hors secteurs ferroviaire, agricole et pêche, se concentrent sur les SIEG, le soutien social aux consommateurs, le développement régional et sectoriel

Le montant total des aides d'État, hors secteurs ferroviaire, agricole et pêche, accordées par la France en 2013 s'élève à 16,1 Md€ (cf. Tableau 1). Ces aides ont été allouées au titre de 190 régimes ou aides individuelles notifiées ou exemptés de notification, soit un montant moyen d'aides accordé par régime de 85 M€.

Ce montant se concentre en 2013 :

- ◆ pour 27 % sur 8 régimes relatifs aux services d'intérêt économique général ;
- ◆ pour 21 % sur 9 régimes relatifs au soutien social aux consommateurs ;
- ◆ pour 17 % sur 29 régimes relatifs au développement régional ;
- ◆ pour 12 % sur 15 régimes relatifs au développement sectoriel ;
- ◆ pour 22 % sur les 128 régimes restant.

Tableau 1 : Aides d'État (en nombre de régimes et en montant) déclarées par la France, hors secteur ferroviaire, agriculture et pêche

Objectif de l'aide	2013			Moyenne 2008 - 2013		
	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Montant moyen par régime (en M€)	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Montant moyen par régime (en M€)
Dommages causés par des catastrophes naturelles	1	0	0	1	1	2
Culture	13	613	47	8	515	63
Emploi	4	8	2	3	14	4
Économies d'énergie	1	14	14	1	10	10
Protection de l'environnement	17	190	11	14	185	13
Exécution de projets d'intérêt européen	1	6	6	1	3	3
Innovation	5	117	23	3	25	7
Développement régional	29	2 812	97	28	2 466	89
Sauvetage d'entreprise en difficulté	2	1	0	2	1	1
Recherche et développement	57	1 397	25	55	1 923	35
Capital risque	5	168	34	3	66	20
Développement sectoriel	15	1 960	131	16	1 164	74
SIEG	8	4 421	553	4	3 840	1047
PME	19	998	53	19	1 272	67

Annexe I

Objectif de l'aide	2013			Moyenne 2008 - 2013		
	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Montant moyen par régime (en M€)	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Montant moyen par régime (en M€)
Soutien social aux consommateurs	9	3 312	368	6	2 329	378
Formation	3	84	28	3	73	22
Total général	189	16 101	85	169	14 134	84

Source : SARI, calculs mission,

2.2.2. Les aides d'État pour compensation de SIEG, exclues des tableaux de bord de la Commission, concernent principalement l'audiovisuel public

Les aides d'État des huit régimes relatifs à la compensation de services d'intérêt économique général relèvent (cf. Tableau 2) à 94 % du Ministère de la culture et de la communication (MCC) et à 6 % de l'Agence des participations de l'État (APE).

La Commission européenne n'incluant pas cette catégorie d'aide dans les tableaux de bord par pays, les huit régimes français concernés ont été exclus du périmètre étudié par la suite, à des fins de comparabilité.

Tableau 2 : Montant des aides d'État accordées en compensation de services d'intérêt économique général

Direction ou agence responsable	Nom du régime	Montant des aides (en M€)	
		en 2013	en 2012
MCC	Redevance radiodiffusion – France	3 290	3 448
MCC	Subvention budgétaire pour France Télévision - multiannuelle 2009-2012	436	249
MCC	Financement de la station de radio locale France Bleu Saint-Etienne Loire (Rhône-Alpes)	-	0,4
MCC	Financement de la station de radio locale France Bleu Saint-Etienne Loire (Pays de la Loire)	-	0,2
APE	Service d'intérêt économique général (SIEG) d'accessibilité bancaire du Livret A de la Banque Postale	250	246
APE	Des dispositifs compensatoires des missions d'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse dévolues à La Poste (volet subvention)	-	217
APE	Des dispositifs compensatoires des missions d'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse dévolues à La Poste (volet réduction fiscale)	-	169
-	Lignes maritimes Marseille-Corse opérées par la SNCM et la CMN	-	91,8

Source : SARI, calculs mission.

2.2.3. Le régime de retraite des fonctionnaires d'État de la Poste concentre l'essentiel des aides rattachées au soutien social aux consommateurs

Les aides relevant du soutien social aux consommateurs se concentrent en 2013 sur deux dispositifs (cf. Tableau 8) :

- ♦ 78 % de leur montant a été consacré à un régime, géré par l'APE, de compensation pour financement de retraite des fonctionnaires de l'État rattachés à la Poste ;

Annexe I

- ♦ 18 % de leur montant a été consacré à un régime d'exonération de taxation pour les contrats d'assurance « solidaires et responsables », géré par la Direction de la législation fiscale (DLF).

Le reste des aides se répartit entre des régimes relevant de la responsabilité de la Direction générale de l'Outre-mer (DGOM), la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le Ministère de la Défense (MD).

Tableau 3 : Montant des aides d'État accordés au titre du soutien social aux consommateurs

Direction ou agence responsable	Nom du régime	Montant des aides (en M€)	
		2013	2012
APE	Réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste	2 596	2 533
DLF	Exonération de la taxe sur les contrats d'assurance maladie	598	575
DGOM	Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certains résidents des collectivités d'outre-mer français	43	42
DGAFP	Aide à la protection sociale complémentaire	33	33
DGOM	Dispositif d'aides à la continuité territoriale de la Réunion	20	16
MD	Aide à la protection sociale complémentaire des militaires	10	10
DGOM	Notification d'un régime d'aides individuelles à caractère social au titre de l'article 87.2.a) du traité CE, concernant la desserte aérienne intérieure à la Guyane	7	6
DGOM	Aide à caractère social pour les dessertes maritimes exploitées entre la Guadeloupe et les îles	2	1
DGOM	Participation des collectivités de Martinique au dispositif d'aide à la continuité territoriale	2	1

Source : SARI, calculs mission.

2.2.4. Les aides au développement régional sont dédiées à titre principal aux régimes en faveur de l'Outre-mer

Sur les 29 régimes d'aides d'État poursuivant un objectif de développement régional 13 sont dédiés à l'Outre-mer (cf. Tableau 4). Ces régimes, gérés par la DGOM, la DLF, la Direction de la sécurité sociale (DSS) ou la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), regroupent 85 % des 2,8 Md€ consacrés à l'objectif de développement régional en 2013.

Tableau 4 : Montant des aides d'État accordées au titre du développement régional

Direction ou agence responsable	Régime réservé à l'Outre-Mer	Nom du régime	Montant des aides (en M€)	
			2013	2012
DGOM	Oui	Exonération des cotisations sociales patronales	981	1 081
DLF	Oui	Aides fiscales à l'investissement outre-mer	570	614
DGDDI	Oui	Octroi de mer	375	313
DLF	Oui	Aides fiscales à l'investissement outre-mer	280	330
DLF	Non	Zones Franches d'Activités : exonérations partielles des bénéfices, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties	127	121
DGDDI	Oui	Taux d'accise réduit sur le rhum « traditionnel » produit dans les départements d'outre-mer	109	84
DLF	Non	Déductibilité de la TVA sur certains produits exonérés	100	100
DGCL	Non	Régime cadre exempté de notification relatif aux aides à finalité régionale pris sur la base du Règlement général d'exemption par catégorie n°800/2008	52	56

Annexe I

Direction ou agence responsable	Régime réservé à l'Outre-Mer	Nom du régime	Montant des aides (en M€)	
			2013	2012
DLF	Non	Mesures fiscales d'aide à l'investissement en Corse : crédit d'impôt et exonération de taxe professionnelle	48	50
DSS	Oui	Non application des taux majorés de taxe sur les salaires dans les DOM et taxation réduite des rémunérations versées dans les DOM	36	130
DATAR	Non	Prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels et de service	23	25
DGOM	Oui	Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)	22	8
DGCL	Non	Régime cadre exempté de notification relatif aux aides à finalité régionale pris sur la base du Règlement général d'exemption par catégorie n°800/2008	16	17
DGCL	Non	Régime cadre d'aides publiques à finalité régionale	13	10
DGOM	Oui	Soutien au fret	13	30
DLF	Non	Mesures fiscales applicables pendant deux ans aux sociétés créées pour la reprise d'entreprises en difficulté	12	12
DLF	Non	Mesures fiscales en faveur des entreprises créées dans les zones d'aide à finalité régionale	11	12
DLF	Non	Exonération de taxe professionnelle pendant 5 ans sur option pour les entreprises situées dans une zone de revitalisation rurale	7	9
DLF	Non	Mesures fiscales en faveur des bassins d'emploi à redynamiser	6	6
DGCL	Non	Aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements	5	4
DGOM	Oui	Aide à la modernisation de l'hôtellerie	2	3
DGOM	Oui	Aide au transport des déchets dangereux	1	1
DGOM	Oui	Aménagement de zones d'activités à la Réunion	1	0
DLF	Non	Dispense de réintégration de la fraction des loyers excédentaires à l'occasion de la levée d'option d'achat d'immeubles neufs à usage industriel et commercial	1	1
DGOM	Oui	Fonds de garantie « Fonds DOM »	0	1
DGOM	Oui	Prime à la création d'emploi	0	0
DGCL	Non	Régime d'aide cadre à finalité régionale pour les petites entreprises nouvelles	0	0
DGCL	Non	Régime cadre exempté de notification relatif aux aides à finalité régionale pris sur la base du Règlement général d'exemption par catégorie n°800/2008	0	1
DGAC	Non	Aide à la compagnie Eastern Airways pour le démarrage de nouvelles liaisons aériennes au départ de l'aéroport de Dijon Longvic	0	1

Source : SARI, calculs mission.

2.2.5. Le régime de retraite des fonctionnaires d'État de France Télécom concentre l'essentiel des aides rattachées à l'objectif de développement sectoriel

Les aides poursuivant un objectif de développement sectoriel se concentrent en 2013 sur deux régimes (cf. Tableau 5) :

- ♦ un régime de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à France Télécom, géré par l'APE, représente 79 % du montant des aides de cette catégorie en 2013 et 61 % en 2012 ;

Annexe I

- ♦ le régime de tarif réglementé de l'électricité, géré par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) représente 12 % du montant des aides de cette catégorie en 2013 et 30 % en 2012.

Le reste des aides se répartit entre des régimes relevant de la responsabilité de la Direction générale des infrastructures de transport et maritimes (DGITM), la DSS, la DLF, le MCC et la DGAC.

Tableau 5 : Montant des aides d'État accordés au titre du développement sectoriel

Direction ou agence responsable	Nom du régime	Montant des aides (en M€)	
		2013	2012
APE	Réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à France Télécom	1 543	1 508
DGEC	Tarifs réglementés de l'électricité en France	235	750
DSS	Exonération des taxes en faveur des médicaments orphelins	81	95
DGITM	Modification du régime d'exonération des contributions sociales patronales dans le transport maritime Modification du régime d'aide N 766/2000	44	46
DGITM	Aides au démarrage et à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises alternatif au mode tout routier - Prolongation du N 623/2002	19	30
DGITM	Remboursement aux entreprises maritimes des cotisations d'allocations familiales et ASSEDIC	15	14
DLF	Tonnage Tax (209-0 B)	15	25
DGITM	Service expérimental d'autoroute ferroviaire (Fréjus) - Prolongation du NN 155/03	5	5
DLF	Crédit d'impôt en faveur des sociétés créées pour le rachat de tout ou partie du capital d'une entreprise par ses salariés	1	1
MCC	Chaîne de télévision publique (Via Stella)	1	0
MCC	Modification de l'aide d'État N 111/2006, aides à la TNT dans les régions sans simulcast	0	0
DGITM	Aides au démarrage et à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises alternatif au mode tout routier - Prolongation du N 623/2002	0	0
DGITM	Plan d'Aides à la Modernisation et à l'Innovation de la flotte fluviale	0	0
DGAC	Régime d'aides pour le démarrage de nouvelles liaisons aériennes au départ de l'aéroport d'Avignon-Caumont	0	0
DGAC	Régime d'aides au démarrage de nouvelles lignes aériennes au départ de l'aéroport de Dijon-Longvic	0	0

Source : SARI, calcul mission.

2.2.6. Les aides d'État non liées aux spécificités françaises s'élèvent à 5,1 Md€

L'analyse des principales catégories d'aides d'État, hors ferroviaire, agriculture et pêche, met en évidence le poids des régimes dédiés à l'Outre-mer ou aux compensations pour régimes de retraite des fonctionnaires d'État rattachés à la Poste ou à France Télécom.

Ces régimes (cf. Tableau 7) peuvent être regardés comme spécifiques à la France, soit à raison de sa géographie, qui la distingue par l'importance de son domaine ultramarin, soit à raison de son histoire administrative, qui l'a conduite à maintenir de façon transitoire un nombre important de fonctionnaires au sein des anciens monopoles publics lors de leur transformation en société anonyme.

Les aides d'État, hors régime spécifiques, s'élèvent à 5 072 M€ en 2013 (cf. Tableau 6).

Annexe I

Tableau 6 : Aides d'État en 2013, hors transport ferroviaire, agriculture et pêche et hors SIEG

Type de régimes	Nombre de régimes d'aides	Montant des aides en 2013 (en M€)
Régimes non spécifiques (5 072 M€)		
Régimes non exemptés	111	4 700
Régimes exemptés de notification (RGEC)	49	372
Régimes spécifiques (6 608 M€)		
Outre-Mer	20	2 469
Retraites France télécom et la Poste	2	4 139
Total	182	11 680

Source : SARI, calculs mission.

Tableau 7 : Régimes d'aides considérés comme spécifiques

Direction ou agence	Nom du régime d'aide	Montant des aides en 2013 (en M€)
APE	Réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à France Télécom	1 543
	Réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste	2 596
DGDDI	Octroi de mer	375
	Taux d'accise réduit sur le rhum « traditionnel » produit dans les départements d'outre-mer	109
DLF	Aides fiscales à l'investissement outre-mer	850
DSS	Non application des taux majorés de taxe sur les salaires dans les DOM et taxation réduite des rémunérations versées dans les DOM	36
MAP ⁴	Aides à la recherche et au développement relatif au secteur agricole et alimentaire dans les départements d'outre-mer	1
DGOM	Aide à caractère social pour les dessertes maritimes exploitées entre la Guadeloupe et les îles	2
	Aide à la modernisation de l'hôtellerie	2
	Aide au transport des déchets dangereux	1
	Aménagement de zones d'activités à la Réunion	1
	Contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM)	22
	Dispositif d'aides à la continuité territoriale de la Réunion	20
	Exonération des cotisations sociales patronales	981
	Fonds de garantie « Fonds DOM »	0
	Notification d'un régime d'aides individuelles à caractère social au titre de l'article 87.2.a) du traité CE, concernant la desserte aérienne intérieure à la Guyane	7
	Participation des collectivités de Martinique au dispositif d'aide à la continuité territoriale	2
	Prime à la création d'emploi	0
	Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certains résidents des collectivités d'outre-mer français	43
	Régime de capital risque dans les DOM : Sociétés de capital-risque et fonds d'investissements	3
	Soutien au fret	13
Total		6 608

Source : SARI, calculs mission.

⁴ Ministère en charge de l'agriculture.

2.3. Les régimes d'aides sont principalement notifiés par la DGE, la DLF, la DGOM et le CGET

Parmi les différentes agences ou directions assurant la notification et la gestion des aides d'État, en 2013 (cf. Tableau 8) :

- ♦ l'APE, la DLF, la direction générale des entreprises (DGE), la DGOM et le Centre national de la cinématographie (CNC) sont responsables de régimes représentant 82 % des aides en montant ;
- ♦ La direction générale des collectivités locales (DGCL), la DGE, la DLF, la DGOM et le CNC sont responsables de 73 % des régimes d'aides en nombre.

Tableau 8 : Répartition des aides d'État accordées (en montant et en nombre de régimes, hors transport ferroviaire, SIEG, agriculture et pêche) par service responsable du régime

Direction ou agence	2013		2012		moyenne 2008-2013	
	Montant des aides (en M€)	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Nombre de régimes	Montant des aides (en M€)	Nombre de régimes
ADEME	231	10	193	11	192	8
APE	4 139	2	4 041	2	2 422	2
CNC	551	10	495	13	479	8
DATAR	26	2	28	2	36	2
DGAC	153	4	128	4	66	3
DGAFF	33	1	33	1	21	1
DGALN	75	2	74	2	49	1
DGCIS	1 135	36	1 374	41	1 168	39
DGCL ⁵	344	50	369	53	371	42
DGDDI	484	2	397	2	409	2
DGEC	253	2	763	2	176	2
DGEFP	74	1	50	1	57	1
DGITM	90	7	240	10	199	8
DGPR	13	1	12	1	5	1
DG Trésor	0	0	0	0	10	0
DLF	2 645	22	2 751	22	2 896	23
DSS	117	2	225	2	172	2
MAP ⁶	1	3	1	5	1	2
MCC	61	5	318	9	154	6
MD	10	1	10	1	6	1
MESR	147	4	612	4	643	2
DGOM	1 098	14	1 193	14	762	10
Total général	11 680	182	13 308	203	10 295	165

Source : SARI, calculs mission.

Le poids de l'APE en montant provient des régimes de retraite.

⁵ Les aides rattachées à la DGCL incluent les aides des collectivités, octroyées dans le cadre des régimes-cadres déclinés par le CGET (cf. *infra*).

⁶ Le ministère de l'agriculture est responsable de trois régimes notifiés à la DG concurrence : un régime d'aide à la recherche et au développement relatif au secteur agricole et alimentaire dans les départements d'outre-mer et deux régimes à destination des PME (aides aux investissements dans les exploitations de transformation de plantes aromatiques et médicinales et prêts bonifiés aux pépiniéristes et entreprises de reboisement après la tempête Klaus).

Annexe I

Les aides accordées par les collectivités locales au titre des régimes-cadres exemptés de notification conçus par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) sont comptabilisés comme relevant de la responsabilité de la DGCL. Le nombre important de régimes attribués à la DGCL dans le Tableau 8 s'explique en partie par cette comptabilisation. Une fois retirés les régimes-cadres exemptés, le poids de la DGCL s'élève à 14 régimes pour 110 M€ en 2013.

Il apparaît dès lors que les aides d'État sont principalement sous la responsabilité (cf. Tableau 9) :

- ◆ de la DGE, qui gère 36 dispositifs notifiés recouvrant 1,1 Md€ d'aides ;
- ◆ de la DLF, qui gère 10 dispositifs notifiés recouvrant 1,7 Md€ d'aides (hors Outre-mer) ;
- ◆ de la DGOM, qui gère ou coordonne les dispositifs d'Outre-mer soit 20 régimes notifiés pour 2,5 Md€ (cf. Tableau 6) ;
- ◆ du CGET qui coordonne les travaux relatifs aux 36 régimes exemptés dédiée aux collectivités locales et rattachés à la DGCL.

Tableau 9 : Répartition des aides d'État non spécifiques notifiées et exemptées ventilées par service responsable du régime

Direction ou agence	Nombre de régimes d'aide		Montant accordé en 2013 (en M€) au titre de régimes d'aides	
	notifiés	exemptés de notification	notifiés	exemptés de notification
ADEME	10	-	231	-
CNC	9	1	550	1
DATAR	1	1	3	23
DGAC	4	-	153	-
DGAFF	1	-	33	-
DGALN	2	-	75	-
DGCIS	36	-	1 135	-
DGCL ⁵	14	36	110	234
DGEC	2	-	253	-
DGEFP	1	-	74	-
DGITM	7	-	90	-
DGPR	1	-	13	-
DLF	10	10	1 682	114
DSS	1	-	81	-
MAP	1	1	0	0
MCC	5	-	61	-
MD	1	-	10	-
MESR	4	-	147	-
Total	111	49	4 700	372

Source : SARI, calculs mission.

3. La France ne se distingue pas négativement de ses partenaires européens.

3.1. La France se situe dans la moyenne européenne par le nombre de ses notifications

La France a effectué entre 2008 et 2013 une moyenne de 30 notifications par an à la DG Concurrence, ce qui la place dans la moyenne des onze États-membres retenus (cf. Tableau 10).

Annexe I

Elle a par ailleurs effectué sur la même période une moyenne de 14 notifications par an à la DG Agriculture et à la DG Affaires maritimes et pêche, ce qui la situe également dans la moyenne des onze États-membres retenus (cf. Tableau 11).

Tableau 10 : Nombre de notifications (hors agriculture et pêche) par pays entre 2008 et 2013

Total notifications	PIB en 2013 (en Md€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2008 - 2013
Allemagne	2 737	80	76	52	41	44	76	62
France	2 058	30	35	23	26	16	47	30
Royaume-Uni	1 896	22	29	15	21	22	19	21
Italie	1 558	41	43	33	33	31	21	34
Espagne	794	53	43	49	24	22	17	35
Pays-Bas	603	16	15	14	19	12	15	15
Suède	421	5	5	10	7	4	12	7
Pologne	390	34	24	39	34	36	29	33
Belgique	383	8	14	8	11	18	10	12
Autriche	313	21	25	14	14	14	17	18
Danemark	249	16	8	11	14	8	11	11
Union européenne	12 909	424	431	344	320	347	396	377

Source : Informations publiées par la Commission européenne⁷, Eurostat.

Tableau 11 : Nombre de notifications relatives à l'agriculture et à la pêche par pays entre 2008 et 2013

Pays	PIB en 2013 (en Md€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2008 - 2013
Allemagne	2 737	17	21	17	19	11	29	19
France	2 058	13	12	16	9	11	22	14
Royaume-Uni	1 896	2	4	1	2	1	6	3
Italie	1 558	42	31	31	23	17	34	30
Espagne	794	24	30	25	9	5	4	16
Pays-Bas	603	6	12	9	10	9	7	9
Suède	421				2			2
Pologne	390	3	2	4	6	2	4	4
Belgique	383	1	6	1	2	5	2	3
Autriche	313	3	4	2	1	1	4	3
Danemark	249	2	3	2	8	1	2	3
Union européenne	12 909	155	157	166	136	98	178	148

Source : Informations publiées par la Commission européenne⁸, Eurostat.

3.2. La France sous-utilise dans d'importantes proportions les possibilités d'exemption de notification par rapport à ses partenaires européens

La France se distingue en revanche par une très faible utilisation, entre 2008 et 2013, des régimes exemptés de notifications (cf. Tableau 12). Avec une moyenne de cinq dispositifs exemptés par an entre 2008 et 2013, la France est le pays faisant le moins appel au règlement d'exemption des onze États-membres retenus. Parmi ces onze pays, sept font davantage appel aux régimes exemptés qu'aux régimes notifiés (cf. Graphique 1).

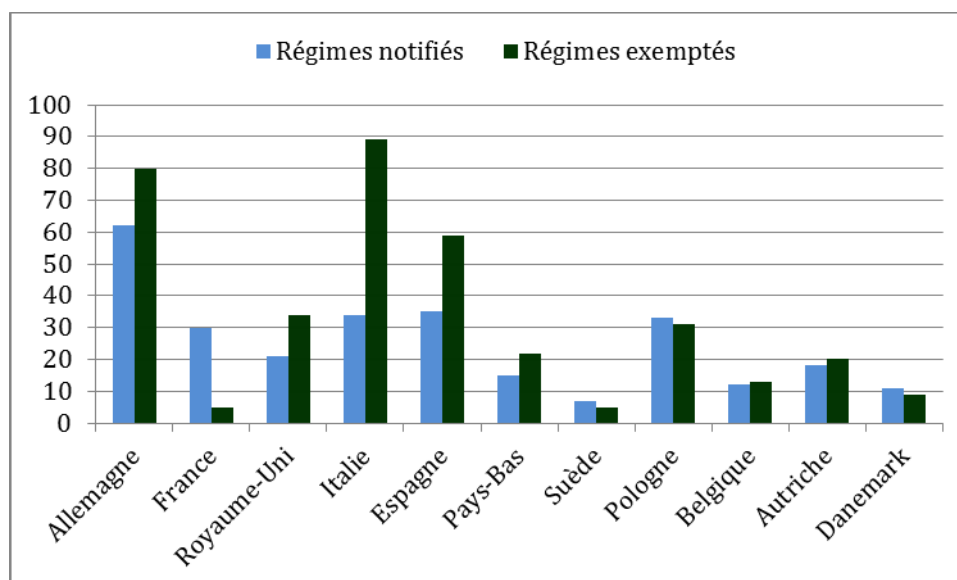
⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

⁸ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Tableau 12 : Nombre de régimes entrant dans le cadre du règlement général d'exemption par catégorie CE 800/2008 (n'inclut pas les aides à l'agriculture et à la pêche)

Pays	PIB en 2013 (en Md€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2008 - 2013
Allemagne	2 737	38	166	66	63	84	60	80
France	2 058	10	10	1	4	5	1	5
Royaume-Uni	1 896	18	58	27	32	42	24	34
Italie	1 558	25	204	97	76	67	65	89
Espagne	794	12	128	89	54	35	36	59
Pays-Bas	603	11	28	23	19	22	31	22
Suède	421		4		6	4	5	5
Pologne	390	1	115	20	19	21	11	31
Belgique	383	2	19	3	10	23	19	13
Autriche	313	11	41	24	25	6	14	20
Danemark	249	3	10	11	10	6	12	9
UE	12 909	194	969	469	406	416	349	467

Source : Informations publiées par la Commission européenne⁹, Eurostat.

Graphique 1 : Régimes notifiés et exemptés, périmètre DG Concurrence (hors SIEG et ferroviaire), en moyenne annuelle entre 2008 et 2013 par États-membres

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Ce faible taux d'utilisation des règlements d'exemption en nombre de régime peut trouver sa source dans la stratégie française de définition de quelques grands régimes-cadre à vocation généraliste.

La mission a donc cherché à mesurer le taux d'utilisation des règlements d'exemption en montant d'aides accordées. La comparaison du ratio du montant des aides exemptées rapporté au montant des aides notifiés entre la France et l'Union européenne dans son ensemble¹⁰ confirme l'emploi singulièrement faible des règlements d'exemption par la France sur le périmètre des dispositifs relevant de la DG Concurrence.

⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

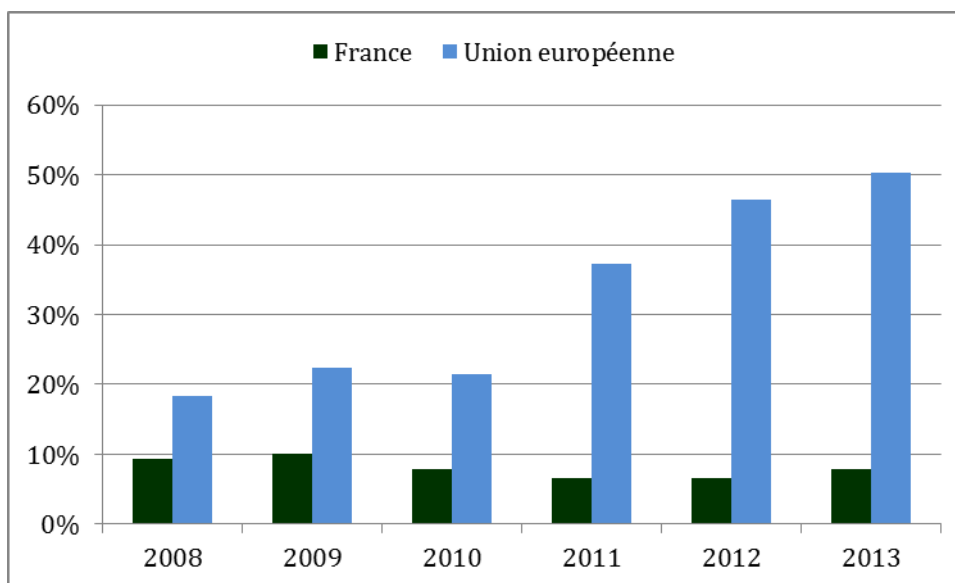
¹⁰ La Commission européenne ne publie pas cette information ventilée pays par pays mais uniquement au niveau le plus agrégé

Annexe I

Les chiffres retenus pour le ratio français excluent les SIEG et le transport ferroviaire mais aussi les aides spécifiques à la France (Outre-mer et régimes de retraite). Ces régimes étant tous notifiés, leur intégration aurait conduit à accentuer l'écart entre la situation française et la situation européenne.

Sur la base des entretiens conduits, la mission a identifié deux facteurs susceptibles d'expliquer de ce faible recours aux régimes exemptés. D'une part, les seuils de ces régimes seraient trop bas pour un pays de la taille de la France, ce qui n'explique toutefois pas l'écart avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. D'autre part, certaines administrations ont manifesté une certaine réticence à utiliser ces dispositions qui présentent une sécurité juridique moindre qu'une déclaration de compatibilité suite à notification.

Graphique 2 : Part des aides d'État (périmètre DG Concurrence, hors SIEG, ferroviaire et dispositifs spécifiques) exemptées de notification dans le total des aides en montant



Source : Informations publiées par la Commission européenne¹¹, SARI, calculs mission.

Le taux d'utilisation (en nombre) des régimes exemptés en matière agricole de la France se situe en revanche dans la moyenne des onze États-membres considérés (cf. Tableau 13).

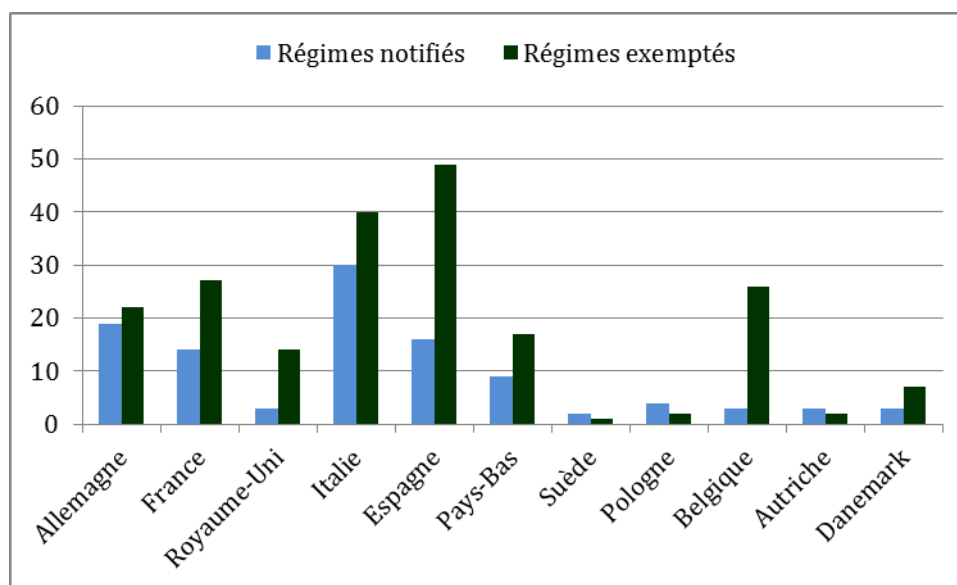
Tableau 13 : Nombre de régimes entrant dans le cadre du règlement agricole d'exemption par catégorie CE 1857/2006

Pays	PIB en 2013 (en Md€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne 2008 - 2013
Allemagne	2 737	32	28	27	25	12	8	22
France	2 058	50	46	34	13	9	8	27
Royaume-Uni	1 896	30	13	11	9	11	7	14
Italie	1 558	91	41	38	28	25	18	40
Espagne	794	94	77	41	30	29	20	49
Pays-Bas	603	16	11	23	13	7	31	17
Suède	421	2	0	0	3	0	0	1
Pologne	390	5	2	2	3	1	1	2
Belgique	383	16	14	16	24	43	42	26
Autriche	313	5	5	0	1	0	3	2
Danemark	249	21	14	3	0	2	1	7
Union européenne	12 909	472	311	247	188	181	167	261

Source : Informations publiées par la Commission européenne¹², Eurostat.

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/graph8.jpg

Graphique 3 : Régimes notifiés et exemptés, périmètre DG Agriculture, en moyenne annuelle entre 2008 et 2013 par État-membre



Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

3.3. L'intensité des aides d'État en France varie significativement selon le périmètre d'aide retenu mais reste dans la moyenne européenne

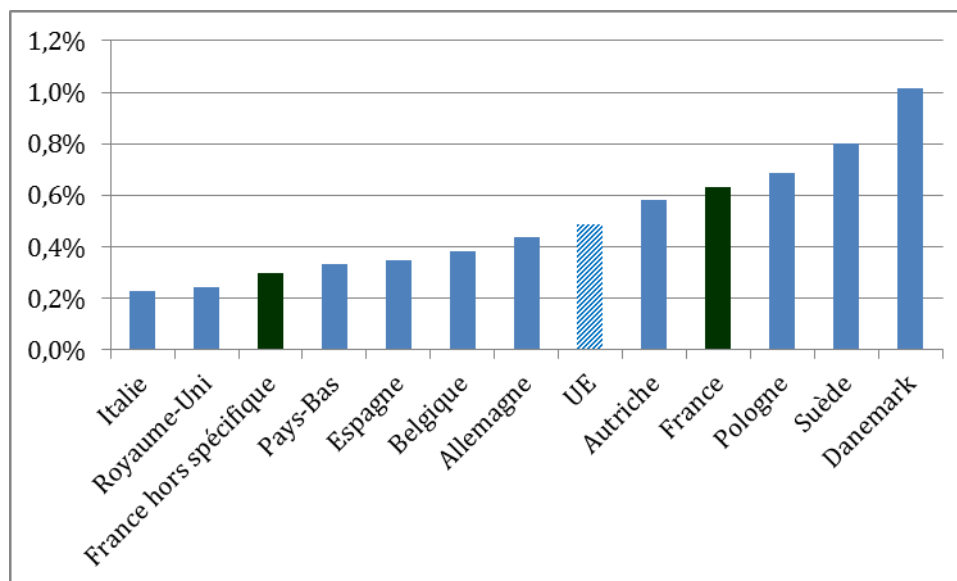
La France a accordé en 2013 des aides d'État (secteur agricole et pêche inclus mais hors SIEG et ferroviaire) pour un montant total de 13 Md€. La France se situe parmi les pays de plus faible intensité d'aide (0,3 % du PIB) hors aides spécifiques et parmi les pays moyens (0,6 % du PIB) en intégrant les aides spécifiques (cf. Graphique 4).

Enfin, le taux d'évolution du montant des aides d'État accordées par les différents pays est très contrasté, sans qu'une explication ne se dégage avec clarté :

- ◆ le montant des aides au sein de l'Union européenne a diminué de 18 % entre 2008 et 2013 ;
- ◆ certains pays ont réduit très significativement le montant de leurs aides d'État entre 2008 et 2013 (l'Espagne de 51 %, l'Italie de 44 % et l'Allemagne de 31 %) ;
- ◆ certains pays ont vu le montant de leurs aides rester stable (France, Royaume-Uni et Suède) ;
- ◆ certains pays ont accru le montant d'aides accordées (l'Autriche de 7 % et le Danemark de 27 %).

Au regard des spécificités de chaque pays (réaction précoce ou tardive à la crise financière, importance du processus de réduction des dépenses publiques) et du faible niveau de détail des informations publiées par la Commission européenne, la mission n'a pas été en mesure de déterminer les causes de ces différences de trajectoire.

¹² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Graphique 4 : Poids des aides d'État rapportées au PIB en 2013

Source : Informations publiées par la Commission européenne¹³, Eurostat, SARI, calculs mission.

Si l'Allemagne a accordé un montant similaire d'aides (12 Md€), le Royaume-Uni, troisième pays d'Europe en volume d'aides, compte moins de 5 Md€ d'aides d'État.

Les aides de la France et de l'Allemagne représentent ainsi 40 % du montant total des aides d'État européennes au cours de chacune des années entre 2008 et 2013.

Les aides à l'Outre-mer et la compensation pour régime de retraite des fonctionnaires rattachés à La Poste et à France Télécom correspondent à des charges très spécifiques de la France. Il pourrait s'avérer opportun de les retrancher du montant total des aides pour la comparaison de l'intensité de l'activité d'aides d'État en France et au sein des dix États-membres considérés, afin de neutraliser les effets de périmètres. Dans ce cas, le montant des aides françaises s'élèverait à un peu plus de 6 Md€.

En l'absence d'informations détaillées sur les régimes des différents États-membres, la mission ne peut exclure qu'ils incluent également une part substantielle de régimes très spécifiques. Le poids en France des régions ultramarines (19 % des aides totales) et des régimes de retraites (32 % des aides) conduit cependant la mission à considérer qu'il est probablement plus exact de les extraire du périmètre des aides françaises à des fins de comparaison, d'autant que les données disponibles sur le secteur ferroviaire confirment la singularité des charges de retraites françaises.

L'étude du rapport entre le montant d'aides d'État et le PIB (cf. Tableau 15) dessine trois groupes de pays :

- ◆ les pays dont le ratio est supérieur à 0,7 % (Pologne, Suède, Danemark) ;
- ◆ les pays dont le ratio est compris entre 0,4 et 0,6 % du PIB (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne), ce qui correspond à la moyenne européenne (0,5 % en 2013) ;
- ◆ les pays dont le ratio est inférieur à 0,4 % (Pays-Bas, Royaume-Uni, Italie).

Tableau 14 : Montant des aides d'État par pays entre 2008 et 2013, hors SIEG et secteur ferroviaire

Pays	Montant des aides d'État (en M€) en :						Évolution 2008 - 2013 (en %)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Allemagne	17 360	17 773	14 197	12 297	11 999	12 018	-31

¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Annexe I

Pays	Montant des aides d'État (en M€) en :						Évolution 2008 - 2013 (en %)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Autriche	1 696	2 445	2 053	1 748	1 883	1 816	7
Belgique	1 695	2 359	2 388	1 647	1 510	1 466	-14
Danemark	1 994	2 389	2 185	2 341	2 564	2 526	27
Espagne	5 638	5 553	4 846	4 484	3 887	2 779	-51
France	13 523	15 185	15 707	13 581	15 178	12 989	-4
France hors spécifique ¹⁴	ND	ND	ND	ND	8 472	6 380	ND
Italie	6 271	5 840	4 212	3 875	4 471	3 520	-44
Pays-Bas	2 498	2 707	2 819	2 793	2 473	2 007	-20
Pologne	3 240	3 323	3 415	2 913	2 965	2 671	-18
Royaume-Uni	4 778	5 062	5 193	4 456	5 056	4 608	-4
Suède	3 544	3 364	3 325	3 264	3 283	3 367	-5
Union européenne	76 605	79 443	73 010	66 353	66 740	62 737	-18

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

Tableau 15 : Poids des aides d'État rapportées au PIB entre 2008 et 2013, hors SIEG et secteur ferroviaire

Pays	Poids des aides dans le PIB (en %) en					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Allemagne	0,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
Autriche	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Belgique	0,4	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4
Danemark	0,8	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0
Espagne	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
France	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
France hors spécifique ¹⁴	ND	ND	ND	ND	0,4	0,3
Italie	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
Pays-Bas	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3
Pologne	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Royaume-Uni	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
Suède	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Union européenne	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5

Source : Informations publiées par la Commission européenne, Eurostat, SARI, calculs mission.

3.4. La France fait partie d'un groupe restreint de pays mobilisant de manière significative les aides fiscales

La France fait partie des États-membres qui mobilisent davantage le levier fiscal que le versement de subventions (cf. Tableau 16).

Tableau 16 : Répartition des aides accordées par forme de l'aide (hors SIEG et transport ferroviaire) selon les pays de l'échantillon en 2013

État-membre	Part des aides (en % du montant total) attribuée sous forme de						
	investissement en actions	subvention	garantie	autre	prêt bonifié	report de taxation	réduction de taxe
Allemagne	0	51	1	1	1	0	46
France	1	40	0	3	3	0	53
Royaume-Uni	3	66	0	6	1	0	24
Italie	2	84	0	2	3	0	9
Espagne	0	73	1	1	11	0	14

¹⁴ C'est-à-dire hors dispositif dédiés à l'Outre-mer et aux retraites des fonctionnaires d'État détachés à la Poste et de France télécom.

Annexe I

État-membre	Part des aides (en % du montant total) attribuée sous forme de						
	investissement en actions	subvention	garantie	autre	prêt bonifié	report de taxation	réduction de taxe
Pays-Bas	0	62	0	11	2	1	23
Suède	0	14	0	0	0	0	86
Pologne	0	81	0	2	4	0	14
Belgique	1	58	0	3	5	0	34
Autriche	0	72	1	0	2	0	25
Danemark	0	86	0	1	1	0	12
Union européenne	1	56	3	2	2	0	36

Source : Informations publiées par la Commission européenne¹⁵.

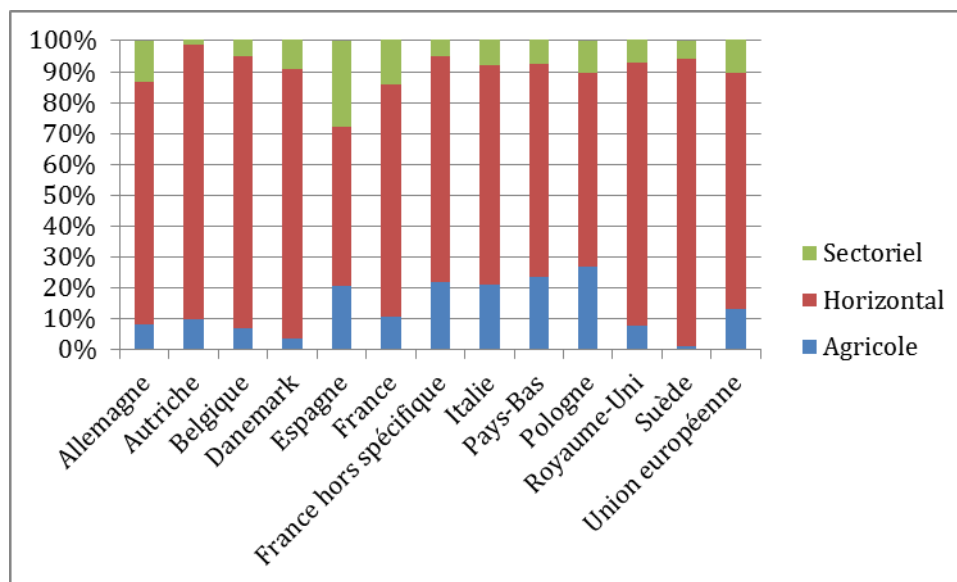
3.5. Une fois neutralisées les aides spécifiques, les objectifs poursuivis par les aides françaises sont similaires à ceux de nos partenaires européens

3.5.1. La France accorde principalement des aides horizontales et agricoles

L'analyse de la répartition par objectif des aides d'État de la France varie dans des proportions importantes selon que le périmètre retenu inclut les aides spécifiques ou non (cf. Graphique 5).

Le régime relatif aux retraites des fonctionnaires de France Télécom représente 1,5 Md€ soit 12 % du montant total des aides d'État (hors SIEG et ferroviaire) en 2013. Sa prise en compte fait passer la part des aides de développement sectoriel de 6 % à 15 % du total des aides, soit de l'un des taux les plus faibles à l'un des taux les plus élevés de l'Union (cf. Tableau 15).

Graphique 5 : Répartition des aides par pays, hors SIEG et ferroviaire



Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/statistics/statistics_en.html

Tableau 17 : Part des aides d'État consacrées à des objectifs sectoriels

Pays	Par des aides (en %) consacrées à des objectifs sectoriels en :					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁶
Allemagne	12	11	14	14	14	13
Autriche	1	23	0	1	1	2
Belgique	16	15	10	17	10	6
Danemark	9	7	7	6	10	10
Espagne	19	17	21	23	18	28
France	23	19	18	4	19	15
<i>France hors spécifique</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	16	6
Italie	20	16	6	6	8	9
Pays-Bas	8	6	7	7	8	10
Pologne	31	27	20	23	21	10
Royaume-Uni	14	10	10	14	10	8
Suède	7	12	7	7	7	6
Union européenne	17	16	15	11	12	11

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

3.5.2. Les aides horizontales françaises se concentrent sur la culture, les PME et l'innovation mais le poids quasi-nul des aides à l'environnement est unique parmi les pays étudiés

La France se distingue nettement de ses partenaires européens dans la répartition de ses aides horizontales (cf. Tableau 18 et Tableau 19).

Les aides visant le développement régional concentrent 21 % de l'ensemble des aides d'État françaises, soit 3 points de plus que la moyenne européenne, 14 points de plus que la Belgique et plus de 15 points de plus que l'Autriche, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède. Une part très significative de cette concentration s'explique par les aides à l'Outre-mer. En neutralisant cette spécificité, le développement régional ne concentre plus que 7 % des aides, soit un niveau comparable aux pays précités.

Dans le domaine du soutien social aux consommateurs, les aides françaises représentent 99 % de l'ensemble des aides européennes, principalement du fait du régime de retraite des fonctionnaires de la Poste (cf. §2.2.3). En neutralisant ce régime, la France représente toujours 96 % du montant total des aides européennes, du fait du dispositif d'exonération fiscale au bénéfice des contrats d'assurance responsables (qui représente 598 M€ en 2013).

En retirant du périmètre de comparaison ces aides spécifiques¹⁷, la France conserve des particularités importantes :

- ♦ le poids de la culture et du soutien aux PME dans les aides d'État est nettement plus important en France que dans les autres pays européens, la France accordant 25 % du total des aides en matière de culture et 36 % en matière de soutien aux PME ;
- ♦ le poids du soutien à la recherche et développement est également significatif (18 % du total européen), mais moins que l'Allemagne (28 % du total européen) ;

¹⁶ L'évolution significative de la part des aides d'État sectorielles entre 2012 et 2013, hors dispositifs spécifiques à la France, provient du deux régimes. D'une part le régime d'électricité réglementé, passé de 750 M€ à 235 M€ du fait de la variation du prix de marché de l'électricité. D'autre part, l'aide à France 24, d'un montant de 250 M€ en 2012, n'a pas été reconduite en 2013.

¹⁷ Dispositifs dédiés à l'Outre-mer et aux retraites des fonctionnaires d'État détachés à la Poste et de France Télécom.

Annexe I

- ◆ les aides à la protection de l'environnement sont les plus faibles des pays considérés après la Pologne : la France consacre 3 % de ses aides d'État à cet objectif, quand l'Union européenne y consacre en moyenne 24 %, la Belgique 31 %, le Royaume-Uni 35 %, l'Allemagne 37 %, les Pays-Bas 46 %, l'Autriche 61 % et la Suède 82 %.

L'importance de la protection de l'environnement au sein des politiques publiques n'est *a priori* pas significativement plus faible en France que dans le reste de l'Union européenne, notamment du fait de l'engagement français en la matière et des objectifs européens qui s'imposent à l'ensemble des États-membres. Par conséquent, le poids marginal des aides à la protection de l'environnement, tant par rapport aux autres aides françaises que par rapport aux aides à l'environnement au sein de l'Union européenne, peut s'expliquer soit par la mobilisation de leviers ne constituant pas des aides d'État, soit par un recours faible à la notification par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

La réintégration de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), dont la partie constitutive d'une aide d'État peut être estimée jusqu'à 3,7 Md€ en 2013¹⁸, conduirait à évaluer le poids des aides d'État à objectif environnemental à :

- ◆ 22 % des aides d'État françaises, et 37 % des aides d'État françaises non spécifiques ;
- ◆ 20 % des aides d'État européennes consacrées à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie.

¹⁸ Les montants d'aides versées annuellement, dans le cadre de la CSPE, pour le soutien du développement des ENR qui seraient nouvellement notifiés s'élèvent à 880 M€ en 2013. Le montant des aides non notifiées représenterait environ 2,8 Md€ en 2013.

Annexe I

Tableau 18 : Part des aides d'État consacrées aux différents objectifs horizontaux en 2013

Objectif de l'aide	Part des aides d'État (en % du total des aides) en 2013 :												
	Union européenne	Autriche	Belgique	France	France hors spécifique	Espagne	Allemagne	Danemark	Royaume -Uni	Pays-Bas	Italie	Pologne	Suède
Dommages causés par des catastrophes naturelles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Culture	4	2	4	4	10	2	2	2	6	2	2	0	4
Emploi	5	0	10	0	0	1	0	53	0	0	4	27	0
Protection de l'environnement dont économies d'énergie	24	61	31	2	3	13	37	24	35	46	3	0	82
Conservation du patrimoine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Promotion de l'export et de l'internationalisation	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0
Développement régional	18	6	7	21	7	17	15	0	6	1	17	25	2
Recherche et développement dont innovation	13	14	23	13	24	21	19	9	14	19	20	3	4
PME dont capital risque	5	4	10	8	18	3	3	0	19	1	12	0	0
Soutien social aux consommateurs	5	0	0	23	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation	1	1	3	1	1	0	2	0	1	0	10	3	1
Autres	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0
Total des aides horizontales	76	89	88	72	73	58	78	87	85	70	73	59	93

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

Annexe I

Tableau 19 : Contribution (en %) des États-membres aux aides d'État accordées dans l'Union européenne pour chaque objectif horizontal en 2013

Objectif de l'aide	Montant des aides dans toute l'Union européenne (en M€)	Part des aides européennes accordées en 2013 par (en % du montant total des aides dans l'UE pour chaque objectif) :											
		Autriche	Belgique	France	France hors spécifique ¹⁹	Espagne	Allemagne	Danemark	Royaume-Uni	Pays-Bas	Italie	Pologne	Suède
Dommages causés par des catastrophes naturelles	85	0	0	0	0	0	29	0	0	0	53	1	0
Culture	2 427	2	3	25	25	3	9	2	12	2	3	0	5
Emploi	2 856	0	5	0	0	2	0	47	1	0	6	27	0
Protection de l'environnement dont économies d'énergie	14 912	7	3	1	1	0	32	4	13	6	0	0	19
Conservation du patrimoine	86	1	0	0	0	0	0	0	3	58	0	37	0
Promotion de l'export et de l'internationalisation	227	0	4	0	0	0	0	0	0	0	83	0	0
Développement régional	11 369	1	1	25	5	5	14	0	3	0	4	6	1
Recherche et développement dont innovation	8 291	3	4	18	18	7	28	3	6	4	9	1	2
PME dont capital risque	3 273	2	4	36	36	2	10	0	23	1	16	0	0
Soutien social aux consommateurs	3 336	0	0	99	96	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation	841	3	5	10	10	1	21	0	11	1	29	9	2
Autres	203	0	0	3	3	14	6	0	37	0	7	0	0
Total des aides horizontales	47 906	3	3	20	11	3	20	5	8	3	5	3	7

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

¹⁹ La part de la France hors aides d'État spécifiques a été calculée en retranchant ces aides du montant total français et européen pour les deux objectifs concernés (développement régionale et soutien social) ainsi que pour le total des aides horizontales.

4. Les décisions négatives de la Commission à l'égard de la France ne sont fréquentes ni dans l'absolu ni relativement aux autres États-membres

4.1. Les décisions négatives de la Commission à l'égard de la France ne la singularisent pas par rapport à ses partenaires européens

4.1.1. Les décisions négatives rendues par l'ensemble des directions générales de la Commission

Depuis le 1^{er} janvier 2000, la Commission européenne a rendu 906 décisions dans le cadre de procédures concernant des dispositifs français. Ces procédures ont été déclenchées soit à la suite de la notification d'un dispositif, soit par un dépôt de plainte soit à l'initiative de la Commission (*ex officio*). Parmi ces procédures, 104 ont donné lieu à enquête formelle et 36 à décision de non-compatibilité.

Ainsi 4 % des décisions rendues par la Commission depuis 2000 à l'encontre de la France ont été défavorables, ce qui situe la France dans la moyenne européenne. L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont fait l'objet de davantage de procédures tandis que l'Allemagne, la Belgique et l'Italie présente un taux de décision d'incompatibilité supérieur à la France.

Depuis 2008 cependant, le taux de décision d'incompatibilité a augmenté de 0,9 point en France quand il baissait de 0,5 point en moyenne au sein de l'Union. Depuis 2008, la Commission a rendu 17 décisions d'incompatibilité à l'encontre de la France, soit autant que pour l'Allemagne, 20 de moins que pour l'Italie et 7 de plus que pour la Belgique et l'Espagne.

La France ne semble ainsi pas placée dans une situation défavorable par rapport à la moyenne européenne.

Tableau 20 : Procédures ouvertes par la Commission en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	1 462	187	12,8	84	5,7
Autriche	332	17	5,1	4	1,2
Belgique	299	52	17,4	21	7,0
Danemark	275	22	8,0	3	1,1
Espagne	1 037	78	7,5	39	3,8
France	906	104	11,5	36	4,0
Italie	1 458	183	12,6	90	6,2
Pays-Bas	547	54	9,9	18	3,3
Pologne	366	30	8,2	7	1,9
Royaume-Uni	626	50	8,0	10	1,6
Suède	165	10	6,1	5	3,0
Union européenne	9 484	968	10,2	376	4,0

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Annexe I

Tableau 21 : Procédures ouvertes par la Commission en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2008

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	579	58	10,0	17	2,9
Autriche	140	8	5,7	2	1,4
Belgique	116	24	20,7	10	8,6
Danemark	125	17	13,6	3	2,4
Espagne	375	26	6,9	10	2,7
France	348	53	15,2	17	4,9
Italie	423	66	15,6	37	8,7
Pays-Bas	182	14	7,7	3	1,6
Pologne	251	22	8,8	4	1,6
Royaume-Uni	216	16	7,4	1	0,5
Suède	65	5	7,7	2	3,1
Union européenne	4 050	434	10,7	141	3,5

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

4.1.2. La DG Concurrence rend davantage de décisions négatives que la DG Agriculture

Les aides d'État en matière d'agriculture et de pêche faisant l'objet d'une procédure spécifique les soumettant à la décision des DG Agriculture et Pêche plutôt que Concurrence, la mission a cherché à déterminer si la dégradation récente de la performance française se constatait dans ces trois domaines.

Il apparaît que la situation est différenciée :

- ◆ sur le périmètre agricole et pêche, le taux de décision d'incompatibilité pour la France est resté stable (cf. Tableau 22 et Tableau 24) Ces évolutions sont cependant peu significatives au regard du faible nombre de dossiers en jeu. Les 0,4 point de pourcentage d'évolution constatée entre la période 2000 – 2015 et 2008 – 2015 correspondent à une seule décision. Dès lors, la mission regarde comme stable la performance française depuis 2000 ;

Ces évolutions sont cependant peu significatives au regard du faible nombre de dossiers en jeu. Les 0,4 point de pourcentage d'évolution constatée entre la période 2000 – 2015 et 2008 – 2015 correspondent à une seule décision. Dès lors, la mission regarde comme stable la performance française depuis 2000.

L'évolution la plus marquée concerne l'Allemagne, sur le périmètre de la DG Concurrence, du fait de décision d'incompatibilité au début des années 2000 frappant de nombreux dispositifs adoptés dans le cadre de la réunification.

- ◆ Tableau 22 sur le périmètre relevant de la DG Concurrence (cf. Tableau 23 et Tableau 25) en revanche, le taux de décision négative depuis 2008 s'établit à 5,6 % contre 5,2 % depuis 2000.

Ces évolutions sont cependant peu significatives au regard du faible nombre de dossiers en jeu. Les 0,4 point de pourcentage d'évolution constatée entre la période 2000 – 2015 et 2008 – 2015 correspondent à une seule décision. Dès lors, la mission regarde comme stable la performance française depuis 2000.

L'évolution la plus marquée concerne l'Allemagne, sur le périmètre de la DG Concurrence, du fait de décision d'incompatibilité au début des années 2000 frappant de nombreux dispositifs adoptés dans le cadre de la réunification.

Annexe I

Tableau 22 : Procédures ouvertes par la DG Agri en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	364	15	4,1	5	1,4
Autriche	86	1	1,2	-	0,0
Belgique	75	4	5,3	2	2,7
Danemark	66	2	3,0	-	0,0
Espagne	349	10	2,9	2	0,6
France	303	9	3,0	5	1,7
Italie	773	38	4,9	24	3,1
Pays-Bas	171	7	4,1	2	1,2
Pologne	25	0	0,0	-	0,0
Royaume-Uni	176	0	0,0	-	0,0
Suède	18	0	0,0	-	0,0
Union européenne	2 918	103	3,5	48	1,6

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Tableau 23 : Procédures ouvertes par la DG COMP en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	1 061	172	16,2	79	7,4
Autriche	244	16	6,6	4	1,6
Belgique	214	45	21,0	18	8,4
Danemark	192	19	9,9	3	1,6
Espagne	602	67	11,1	37	6,1
France	560	86	15,4	29	5,2
Italie	598	137	22,9	65	10,9
Pays-Bas	332	46	13,9	16	4,8
Pologne	340	30	8,8	7	2,1
Royaume-Uni	415	43	10,4	4	1,0
Suède	144	10	6,9	4	2,8
Union européenne	6 122	831	13,6	317	5,2

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Tableau 24 : Procédures ouvertes par la DG Agri en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2008

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	122	6	4,9	2	1,6
Autriche	21	1	4,8	0	0,0
Belgique	25	3	12,0	2	8,0
Danemark	21	1	4,8	0	0,0
Espagne	87	4	4,6	1	1,1
France	75	4	5,3	1	1,3
Italie	154	8	5,2	6	3,9
Pays-Bas	47	2	4,3	0	0,0
Pologne	19	0	0,0	0	0,0
Royaume-Uni	28	0	0,0	0	0,0
Suède	2	0	0,0	0	0,0
Union européenne	885	39	4,4	16	1,8

Annexe I

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

Tableau 25 : Procédures ouvertes par la DG COMP en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2008

Pays	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Allemagne	446	52	11,7	15	3,4
Autriche	119	7	5,9	2	1,7
Belgique	88	19	21,6	7	8,0
Danemark	102	16	15,7	3	2,9
Espagne	274	22	8,0	9	3,3
France	250	45	18,0	14	5,6
Italie	247	56	22,7	30	12,1
Pays-Bas	121	12	9,9	3	2,5
Pologne	231	22	9,5	4	1,7
Suède	63	5	7,9	2	3,2
Royaume-Uni	186	15	8,1	1	0,5
Union européenne	3 050	384	12,6	121	4,0

Source : Informations publiées par la Commission européenne, calculs mission.

4.2. Les aides aux entreprises en difficulté représentent près du tiers des décisions d'incompatibilité

Les aides les plus fréquemment déclarées non compatibles sont celles visant à restructurer ou à secourir les entreprises en difficulté. Alors que les aides à la restructuration ou à la sauvegarde n'ont donné lieu qu'à 30 des 560 procédures sur lesquelles la DG Concurrence a rendu une décision depuis 2000, soit 5 % du total des procédures, elles concentrent 37 % des décisions d'incompatibilités rendues contre la France sur la même période (cf. Tableau 26). En se concentrant sur les procédures ayant donné lieu à décision rendues depuis 2008, les aides à la restructuration représentent 4 % des procédures et 29 % des décisions d'incompatibilité (cf. Tableau 27).

Trois autres catégories d'aides d'État se distinguent :

- ◆ les aides visant le développement régional, qui ont donné lieu à trois décisions d'incompatibilité, toutes relatives aux aéroports régionaux dont le modèle d'affaire était lié à l'implantation de la compagnie Ryanair ;
- ◆ les aides visant la promotion des exportations, qui sont peu nombreuses (3 régimes étudiés par la Commission avec rendu de décision depuis 2000) mais ont toutes été déclarées incompatibles ;
- ◆ les aides visant un objectif de développement sectoriel, qui ont donné lieu à 94 procédures dont 5 décisions d'incompatibilité depuis 2000.

Tableau 26 : Procédures ouvertes par la DG Concurrence à l'encontre de la France en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000, ventilées par objectif de l'aide concernée

Objectif	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Non classifié	101	31	31	2	2
Aide à la cessation d'activité	1	1	100	0	0
Autre	1	1	100	1	100
Capital risque	6	0	0	0	0
Culture	34	1	3	0	0

Annexe I

Objectif	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Développement régional	77	4	5	3	4
Développement sectoriel	94	13	14	5	5
Dommages causés par des catastrophes naturelles	5	0	0	0	0
Économies d'énergie	4	0	0	0	0
Emploi	14	0	0	0	0
Exécution de projets d'intérêt européen	1	0	0	0	0
Formation	6	0	0	0	0
Innovation	3	0	0	0	0
PME	17	0	0	0	0
Préservation du patrimoine	3	0	0	0	0
Promotion de l'exportation et de l'internationalisation	3	3	100	3	100
Protection de l'environnement	30	1	3	1	3
Recherche et développement	72	2	3	0	0
Remède à une perturbation sérieuse de l'économie	25	3	12	0	0
Restructuration d'entreprise en difficulté	20	16	80	10	50
Sauvetage d'entreprise en difficulté	10	3	30	1	10
SIEG	14	5	36	2	14
Soutien social aux consommateurs	19	2	11	1	5
Total général	560	86	15	29	5

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

Tableau 27 : Procédures ouvertes par la DG Concurrence à l'encontre de la France en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2008, ventilées par objectif de l'aide concernée

Objectif	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Non classifié	52	15	29	1	2
Culture	26	0	0	0	0
Protection de l'environnement	12	0	0	0	0
Exécution de projets d'intérêt européen	1	0	0	0	0
Innovation	2	0	0	0	0
Autre	1	1	100	1	100
Promotion de l'exportation et de l'internationalisation	1	1	100	1	100

Annexe I

Objectif	Nombre de procédures	Enquêtes formelles		Décision de non compatible	
		En nombre	En % du nombre de procédures	En nombre	En % du nombre de procédures
Développement régional	34	4	12	3	9
Remède à une perturbation sérieuse de l'économie	25	3	12	0	0
Sauvetage d'entreprise en difficulté	3	0	0	0	0
Recherche et développement	34	2	6	0	0
Restructuration d'entreprise en difficulté	8	7	88	4	50
Capital risque	4	0	0	0	0
Développement sectoriel	23	7	30	1	4
SIEG	12	4	33	2	17
PME	1	0	0	0	0
Soutien social aux consommateurs	11	1	9	1	9
Total général	250	45	18	14	6

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

4.3. Depuis 2000, une seule décision d'incompatibilité a été rendue sur un dispositif notifié, hors restructuration d'entreprises en difficulté

L'analyse des décisions de la Commission rendues depuis 2000 en fonction du caractère notifié ou non du dispositif concerné (cf. Tableau 28) fait apparaître deux résultats importants :

- ◆ les dispositifs notifiés constituent 83 % des dispositifs examinés par la Commission européenne mais seulement 21 % des décisions négatives ;
- ◆ cinq des six décisions négatives concernant des dispositifs notifiés concernent des aides à des entreprises en difficultés ;
- ◆ les aides visant à soutenir les entreprises en difficulté sont le seul domaine où le taux d'incompatibilité des dispositifs notifiés, 42 %, est analogue à celui des dispositifs non notifiés (62 %) ;
- ◆ en excluant les soutiens aux entreprises en difficultés, la Commission n'a rendu qu'une décision d'incompatibilité depuis 2000 sur 467 dispositifs notifiés, soit un taux de rejet de 0,2 %.

Tableau 28 : Procédures ouvertes par la DG Concurrence à l'encontre de la France en matière d'aide d'État ayant donné lieu à décision depuis 2000, ventilées par objectif de l'aide concernée et par le caractère notifié ou non du dispositif

Objectif	Nombre de procédures concernant des aides		Nombre d'enquêtes formelles concernant des aides		Nombre de décisions d'incompatibilité concernant des aides	
	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées
Non classifié	35	66	22	9	2	0
Aide à la cessation d'activité	1	-	1	-	0	-

Annexe I

Objectif	Nombre de procédures concernant des aides		Nombre d'enquêtes formelles concernant des aides		Nombre de décisions d'incompatibilité concernant des aides	
	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées	Non notifiées	Notifiées
Dommages causés par des catastrophes naturelles	1	4	0	0	0	0
Culture	2	32	0	1	0	0
Emploi	-	14	-	0	-	0
Économies d'énergie	-	4	-	0	-	0
Protection de l'environnement	2	28	1	0	1	0
Exécution de projets d'intérêt européen	-	1	-	0	-	0
Conservation du patrimoine	1	2	0	0	0	0
Innovation	-	3	-	0		0
Autre	1		1		1	-
Promotion de l'exportation et de l'internationalisation	3	-	3	-	3	-
Développement régional	5	72	3	1	3	0
Remède à une perturbation sérieuse de l'économie	1	24	1	2	0	0
Sauvetage d'entreprise en difficulté	4	6	3	0	1	0
Recherche et développement	3	69	2	0	0	0
Restructuration d'entreprise en difficulté	8	12	8	8	5	5
Capital risque	-	6	-	0	-	0
Développement sectoriel	19	75	10	3	5	0
SIEG	6	8	3	2	2	0
PME	-	17	-	0	-	0
Soutien social aux consommateurs	1	18	0	2	0	1
Formation	-	6	-	0	-	0
Total général	93	467	58	28	23	6

Source : Informations publiées par la Commission européenne, SARI, calculs mission.

5. La France ne se distingue pas notablement des autres États-membres étudiés en nombre de contentieux devant les juridictions européennes

Les contentieux devant le Tribunal ou la Cour de justice de l'Union européenne peuvent être de différents ordres :

- ◆ les recours dirigés contre une décision de la Commission européenne :
 - les recours en annulation introduit par un État ou une entreprise²⁰ ;

²⁰ Les recours introduits par les entreprises sont les plus nombreux : au 31 décembre 2014, sur 243 affaires pendantes devant le Tribunal de l'Union européenne, seules 26 avaient été introduites par un État membre.

Annexe I

- les interventions d'un État non partie au litige, en soutien de la Commission ou du plaignant ;
- ◆ les recours en manquement, introduits par la Commission à l'encontre d'un État n'ayant pas effectué les récupérations nécessaires à la suite d'une décision d'incompatibilité ;
- ◆ les pourvois en cassation à l'encontre d'une décision du Tribunal de l'Union européenne.

Par ailleurs, les juridictions nationales des États peuvent adresser des questions préjudicielles au juge européen.

Au 27 février 2015 (cf. Tableau 29), la France était présente dans douze affaires pendantes devant les juridictions européennes, dont onze à son initiative, parmi lesquelles trois dans lesquelles elle intervenait au soutien de la Commission (deux affaires) et de la SNCF (une affaire). Ce nombre et cette répartition ne la distinguent pas notablement des autres États-membres.

Tableau 29 : Nombre d'affaires pendantes devant les juridictions européennes en matière d'aide d'État au 27 février 2015

Pays	À l'initiative des pays				À l'initiative de la Commission
	Recours en annulation	Pourvoi	Intervention	Question préjudicielle	Recours en manquement
Allemagne	3	1	18	1	1
Autriche	1	0	1	2	0
Belgique	2	0	2	0	1
Danemark	0	0	6	0	0
Espagne	4	1	0	2	1
France	6	2	3	0	1
Italie	5	ND	3	ND	ND
Pays-Bas	1	0	0	0	0
Pologne	0	0	2	1	0
Royaume-Uni	0	0	2	0	0
Suède	0	0	0	0	0

Source : Direction des affaires juridiques du Ministère des affaires étrangères.

ANNEXE II

Cadre général des aides d'État

SOMMAIRE

1. LES AIDES ACCORDÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS SONT STRICTEMENT ENCADRÉES PAR LE TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (TFUE) ET SOUMISES AUX NORMES ÉLABORÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	1
1.1. Le TFUE prohibe les aides faussant ou menaçant de fausser la concurrence.....	1
1.2. La Commission européenne dispose aux termes du TFUE d'une compétence exclusive en matière d'élaboration des normes fixant les règles de compatibilité des aides avec le marché intérieur.....	1
1.3. Les normes et les actes élaborés par les instances de l'Union s'imposent en droit et en fait, aux États membres	5
2. LA SÉCURISATION DES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS NÉCESSITE L'APPROPRIATION PAR CES DERNIERS D'UNE RÉGLEMENTATION COMPLEXE.....	6
2.1. Les pouvoirs publics doivent qualifier juridiquement leurs interventions et s'assurer de leur compatibilité avec le Marché intérieur	6
2.1.1. <i>La notion d'aide d'État est particulièrement extensive et requiert donc de la part des États membres une analyse fine de la qualification juridique des mesures d'aide qu'ils prennent ou envisagent de prendre</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>Les autorités envisageant de dispenser des aides doivent s'assurer de la compatibilité de celles-ci avec le Marché intérieur</i>	<i>13</i>
2.2. Le respect de la réglementation en matière d'aides d'État conditionne la réalisation de projets d'entreprises bénéficiant de co-financements	15
2.2.1. <i>Les autorités publiques et les entreprises bénéficiaires doivent s'assurer du respect des règles de cumul en matière d'aides.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>La sécurisation des projets cofinancés au moyen de fonds européens et d'aides nationales passe par un respect strict de la réglementation des aides d'État.....</i>	<i>16</i>
2.3. L'articulation entre la réglementation des aides d'État et les règles applicables dans le cadre de la gestion d'un service économique d'intérêt général (SIEG) doit également faire l'objet d'une attention particulière.....	18
3. LE NON-RESPECT PAR LES POUVOIRS PUBLICS DES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT EXPOSE LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES À UN RISQUE DE RESTITUTION DES AIDES	22
3.1. Les États membres sont tenus de notifier à la Commission européenne les aides nouvelles qu'ils octroient aux entreprises.....	22
3.2. L'illégalité des aides versées par les pouvoirs publics fait peser un risque de restitution sur les entreprises en ayant bénéficiées.....	25
3.2.1. <i>La Commission peut enjoindre les États membres de récupérer des aides illégalement versées et incompatibles avec le Marché intérieur.....</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Les juridictions nationales sont également compétentes pour sanctionner les aides illégales au regard du droit de l'Union</i>	<i>29</i>

4. LA FRANCE NE SE SINGULARISE PAS EN TERMES DE CONTENTIEUX RELATIFS AUX AIDES D'ÉTAT DEVANT LES JURIDICTIONS DE L'UNION.....	31
5. LA RÉFORME DU RÉGIME DES AIDES D'ÉTAT MENÉE PAR LA COMMISSION VISE À RESPONSABILISER DAVANTAGE LES ÉTATS EN LEUR OFFRANT DE NOUVELLES MARGES DE MANŒUVRE EN CONTREPARTIE DE NOUVELLES OBLIGATIONS	34
5.1. La modernisation du régime des aides d'État : de nouvelles marges de manœuvre laissées aux États membres au travers de l'assouplissement des contrôles <i>ex ante</i>	35
5.1.1. <i>Le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) : pierre angulaire de la réglementation en matière d'aides d'État.....</i>	<i>35</i>
5.1.2. <i>Le champ d'application des règlements de minimis a également été étendu dans le cadre de la modernisation des aides d'État.....</i>	<i>42</i>
5.1.3. <i>Les champs d'application des lignes directrices et encadrements sectoriels ont été précisés et généralement étendus.....</i>	<i>44</i>
5.2. En contrepartie des nouvelles marges de manœuvre octroyées aux États membres, la Commission a mis en place des mécanismes de « sauvegarde ».....	49
5.2.1. <i>S'agissant des régimes d'aides de grandes ampleurs, le bénéfice des dispositions du RGEC est conditionné à l'approbation par la Commission d'un plan d'évaluation élaboré par l'État membre.....</i>	<i>49</i>
5.2.2. <i>De nouvelles exigences de transparence comme conditions d'octroi des aides pèseront sur les États membres à compter du 1^{er} juillet 2016.....</i>	<i>51</i>
6. LA DÉCLINAISON DES NOUVELLES NORMES EUROPÉENNES AU NIVEAU NATIONAL INTERVIENT DANS UN CADRE INSTITUTIONNEL EN MUTATION	52
6.1. L'appropriation des nouvelles règles en matière d'aides d'État en France constitue un enjeu pour l'ensemble des autorités publiques dispensant des aides.....	52
6.1.1. <i>La déclinaison « pédagogique » des règles au niveau national est d'autant plus nécessaire que la réforme des aides d'État a conduit à densifier les textes de référence.....</i>	<i>52</i>
6.1.2. <i>La traduction juridique française des obligations communautaires prend essentiellement la forme de régimes cadres élaborés au niveau national.....</i>	<i>53</i>
6.2. L'appropriation du nouveau cadre réglementaire européen par les collectivités territoriales constitue un enjeu d'autant plus important que leur rôle en matière d'intervention économique s'est accru	59
6.2.1. <i>Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux Régions induit pour ces dernières une responsabilité accrue en matière de respect de la réglementation des aides d'État.....</i>	<i>59</i>
6.2.2. <i>Le rôle des Régions en matière d'interventionnisme économique devrait être renforcé dans le cadre de la future loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)</i>	<i>62</i>

1. Les aides accordées par les pouvoirs publics sont strictement encadrées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et soumises aux normes élaborées par la Commission européenne

1.1. Le TFUE prohibe les aides faussant ou menaçant de fausser la concurrence

La libre concurrence, qui occupe une place centrale dans la construction européenne fonde le marché intérieur, les États membre devant instaurer une « *politique économique [...] conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ¹ ».

L'article 3 du TFUE confère une compétence exclusive à l'Union européenne en matière d'établissement des règles de concurrence. La politique de concurrence est ainsi mise en œuvre par des réglementations directement élaborées par la Commission européenne et plus particulièrement sa direction générale de la concurrence (DG COMP)². Le droit européen de la concurrence, régi par le Titre VII du TFUE, est constitué d'une part, par des règles applicables aux entreprises (droit antitrust – ententes, abus de position dominante, concentrations), et d'autre part, par un contrôle strict des aides accordées par les États membres (droit des aides d'État).

Ce contrôle des aides d'État figure dans le droit primaire de l'Union, les articles 87 et 88 du traité de Rome (actuels articles 107 à 109 du TFUE) posant le principe général de l'interdiction des aides d'État, lorsqu'elles risquent de fausser la concurrence.

En effet, l'article 107 §1 TFUE dispose que, sauf dérogations prévues par les traités, « *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* ».

L'objectif de la politique européenne en matière d'aides d'État est donc d'orienter les ressources publiques vers des mesures favorisant la croissance et la compétitivité tout en préservant l'intégrité du marché intérieur.

1.2. La Commission européenne dispose aux termes du TFUE d'une compétence exclusive en matière d'élaboration des normes fixant les règles de compatibilité des aides avec le marché intérieur

Le TFUE confère à la Commission européenne une compétence exclusive pour proposer au Conseil des catégories d'aides susceptibles d'être « *considérées comme compatibles avec le marché intérieur* » (cf. article 107§3 e) du TFUE).

¹ Article 6 B 3 du traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993.

² Il convient de noter que s'agissant des aides dans les secteurs de l'agriculture et de la forêt, la direction générale « agriculture et développement rural » (DG AGRI) est compétente. De la même manière, les aides relatives au secteur de la pêche et de l'aquaculture et des affaires maritimes, relèvent de la compétence de la direction générale « Pêche et affaires maritimes » (DG MARE).

Annexe II

À ce titre, la Commission peut, comme elle l'a fait à l'occasion de l'exercice de modernisation des aides d'État en 2013 (*State Aid Modernisation – SAM – cf. infra*), proposer au Conseil de prendre un règlement l'habilitant à déclarer certaines catégories d'aides d'État compatibles avec les dispositions des Traités³.

Le droit dérivé des aides d'État, élaboré par la Commission européenne, est décliné dans deux séries d'instruments juridiques :

- ♦ **les règlements fixant les règles applicables en matière de compatibilité des aides avec le marché intérieur et les règles de procédure ;**

Tableau 1 : Règlements communautaires applicables en matière d'aides d'État

Règlementation générale (hors agriculture, forêt, pêche et aquaculture)
Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014, publié au JOUE le 26 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE
Règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides <i>de minimis</i>
Agriculture et forêt
Règlement général d'exemption agricole et forestier (REAF) n°702/2014 publié au JOUE le 1 ^{er} juillet 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du TFUE
Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides <i>de minimis</i> dans le secteur de l'agriculture
Pêche et aquaculture
Règlement d'exemption par catégorie pour la pêche et l'aquaculture (règlement (CE) n° 1388/2014 de la Commission) du 16 décembre 2014 publié le 24 décembre 2014 Déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE
Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission européenne du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides <i>de minimis</i> dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture
Règlements d'habilitation et de procédure
Règlement 733/2013 du 22 juillet 2013, publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 31 juillet 2013, modifie le règlement 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales. Ce règlement élargit le champ de compétence réglementaire de la Commission européenne pour déclarer certaines catégories d'aides d'État compatibles avec les dispositions des Traités.
Le règlement 734/2013 du 22 juillet 2013, publié au JOUE du 31 juillet 2013 modifie le règlement 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du Traité instituant la Communauté européenne. Ce règlement vise à « améliorer le traitement des plaintes en rendant l'examen plus rapide, plus prévisible et plus transparent ».

Source : Mission.

³ Le règlement 733/2013 du 22 juillet 2013, publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 31 juillet 2013, modifie le règlement 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

Annexe II

- ♦ **les communications de la Commission exposant les lignes directrices** relatives à certaines catégories d'aides qui précisent les conditions et les critères au regard desquels les aides destinées aux secteurs concernés seront considérées comme compatibles avec le marché intérieur par la Commission. **Les normes communiquées par la Commission peuvent également prendre la forme d' « encadrements »** (tel que l'encadrement relatif à la recherche, au développement et à l'innovation – RDI-). **La Commission peut également exposer sa méthode d'analyse de certaines interventions publiques** (par exemple : communication concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun ; Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 107 et 108 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008).

Annexe II

Tableau 2 : Lignes directrices, encadrement et principales communications de la Commission européenne applicables en matière d'aides d'État au 1^{er} avril 2015

Lignes directrices (cadre général)	Lignes directrices dans les secteurs de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (2014/C 200/01) du 26 juin 2014	Lignes directrices concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, C(2014) 663, 25 juin 2014
Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (2013/C 209/01) du 23 juillet 2013	Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (2008/C 8406) du 3 avril 2008 (nouveau projet en cours d'élaboration actuellement soumis à consultations)
Lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (2013/C 25/01) du 26 janvier 2013	-
Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03), 20 février 2014	-
Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques (2014/C 19/04) du 22 janvier 2014	-
Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers	-
Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, C(2014) 3282, 21 mai 2014	-
Communication de la Commission sur les aides en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (2013/C 332/01) du 15 novembre 2013	-
Communication de la Commission concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, C(2014) 3290, du 13 juin 2014	-

Source : Mission.

1.3. Les normes et les actes élaborés par les instances de l'Union s'imposent en droit et en fait, aux États membres

Les règlements ont une force obligatoire et s'imposent aux États membres dans les conditions prévues par le Traité.

Les lignes directrices et les encadrements en matière d'aides d'État s'imposent aux États et à la Commission, mais ne sont pas opposables aux tiers. Ces actes sont, en principe, dépourvus de toute force contraignante. Toutefois, en matière d'aides d'État, la CJUE leur reconnaît une relative portée juridique. Elle constate, en effet, que *« les lignes directrices sont fondées sur l'article 93 § 1 (art. 88 § 1 du TFUE) du traité et, dès lors, représentent un élément de cette obligation de coopération régulière et périodique dont ni la Commission ni les États membres ne peuvent s'affranchir »*⁴.

À ce titre, la CJUE accepte d'interpréter des lignes directrices, alors qu'elles sont dépourvues de valeur normative. Elle a jugé que les lignes directrices sur les aides à finalité régionale (AFR) et les lignes directrices sur les aides à l'emploi n'étaient pas dépourvues d'effets juridiques, car les juges nationaux sont tenus de les *« prendre [...] en considération » en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis. En particulier, ces actes peuvent éclairer l'interprétation de dispositions nationales, prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant »*⁵.

Dans la pratique, ces textes sont présentés par la Commission et discutés avec les États membres dans le cadre de réunions multilatérales sur les aides d'État mais également de consultations largement ouvertes notamment aux entreprises et associations professionnelles. La Cour estime ainsi que, dès lors que les règles contenues dans les lignes directrices ou les encadrements ont été acceptées par les États membres, elles ont un effet contraignant à leur égard. Le texte même des lignes directrices fait expressément référence à cette acceptation par les États membres, une disposition type indiquant que les États membres sont *« invités à donner explicitement leur accord inconditionnel sur les mesures utiles proposées, dans un délai de deux mois à compter de la date de publication des lignes directrices au Journal officiel de l'Union européenne. En l'absence de réponse, la Commission considérera que l'État membre en question ne souscrit pas aux mesures proposées »*.

Ces lignes directrices ne constituent pas, cependant, des actes juridiques directement applicables en droit interne et opposables à des tiers.

Indépendamment de leur nature juridique, les encadrements de la Commission ont, en pratique, une influence considérable. En effet, toute aide d'État doit être autorisée par la Commission, avant d'être accordée. Or, celle-ci déclarera incompatible toute aide accordée en violation des lignes directrices et encadrements communautaires.

⁴ CJCE, 15 octobre 1996, Ijssel-Vliet, C-311/94.

⁵ CJCE, 2 avril 2009, Lodat Gennaro & C. SpA, C-415/07.

2. La sécurisation des interventions des pouvoirs publics nécessite l'appropriation par ces derniers d'une réglementation complexe

2.1. Les pouvoirs publics doivent qualifier juridiquement leurs interventions et s'assurer de leur compatibilité avec le Marché intérieur

2.1.1. La notion d'aide d'État est particulièrement extensive et requiert donc de la part des États membres une analyse fine de la qualification juridique des mesures d'aide qu'ils prennent ou envisagent de prendre

2.1.1.1. La notion d'aide d'État est entendue de façon très large par la Commission et la CJUE

En matière de droit des aides d'État, **la première question à laquelle les pouvoirs publics nationaux doivent répondre réside dans la qualification juridique de l'intervention projetée.** La qualification de la mesure individuelle (aide à une entreprise) ou d'un dispositif (aides à un secteur, aide horizontale pour tous les acteurs économiques etc.) revêt une importance particulière dans la mesure où elle conditionne l'application ou non des normes de l'Union en matière d'aides d'État.

Si le TFUE ne définit pas ce qu'est une aide d'État, la Commission et la CJUE ont élaboré une conception extensive de cette notion. Selon la Cour, afin « *d'apprécier s'il y a aide, il convient [...] de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché*⁶ ». Le Traité et la jurisprudence de la Cour consacrent :

- ♦ **une conception extensive de la notion d'aide** : constituent des aides toutes formes d'avantages financiers directs (subventions, apports en capital, avances, prêts, la fourniture d'assistance commerciale et logistique etc.), ou d'avantages indirects permettant d'alléger les charges usuelles pesant sur les entreprises (exonérations fiscale ou sociale, garantie, bonification de taux etc.) ;
- ♦ **une conception extensive de la notion d'entreprise** : la CJUE définit l'entreprise comme « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* »⁷. Ainsi, certaines entités ne répondant pas en droit français à la définition d'entreprise, peuvent être considérées comme des entreprises au sens du droit des aides d'État (par exemple : les associations, établissements publics à caractère industriel et commercial exerçant une activité dans le champ concurrentiel ou certaines entités exerçant dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, cf. Encadré 1). En revanche, les interventions publiques bénéficiant directement à des personnes physiques prises à titre individuel ne relèvent pas de la notion d'aide ;
- ♦ **une conception extensive de la notion d'activité économique** : la CJUE définit cette dernière comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*⁸ ». Ainsi, l'un des critères déterminants pour qualifier une activité d'économique est l'existence d'une rémunération, contrepartie économique du service fourni qui révèle l'existence d'un marché.

⁶ CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, aff. C-39/94.

⁷ CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

⁸ CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, affaire C-118/85, CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

Encadré 1 : Exemple de secteur devant faire l'objet d'une attention particulière en raison de la conception extensive de la notion d'entreprise et d'activité économique par la Commission : l'économie sociale et solidaire

Le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) désigne un ensemble d'entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale. Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis. Leurs ressources financières sont pour une grande part d'origine publique. La loi du 31 juillet 2014 encourage les initiatives de ce secteur, par exemple sur la création des sociétés coopératives et participatives (SCOP) d'amorçage. La réglementation européenne des aides d'État concerne l'ensemble des structures juridiques intervenant dans le secteur concurrentiel. Une majorité importante des entreprises du secteur de l'ESS intervient dans un secteur concurrentiel car elles réalisent des activités économiques. **La vocation sociale et solidaire de ces entreprises et de leur organisation n'est pas de nature à faire échapper les aides qu'elles reçoivent à la réglementation des aides d'État dès lors qu'elles réalisent des activités économiques.** En effet, la Commission européenne ne prend pas en compte la finalité des aides publiques accordées, même si elles ont pour objectif de sauvegarder l'intérêt général, mais s'intéresse aux effets des aides publiques sur la concurrence. Dans le cas des SCOP par exemple, les salariés sont les associés majoritaires (ils détiennent au minimum 51 % du capital social) ; le dirigeant est élu ; le partage du profit est équitable (il est réparti entre les salariés sous forme de participation et entre les salariés associés sous forme de dividendes). Les SCOP peuvent intervenir dans des secteurs d'activités divers comme les travaux publics, l'industrie, la communication, etc. Les financements publics octroyés à ces entreprises doivent être compatibles avec la réglementation des aides d'État. **Eu égard au développement du secteur de l'ESS, il faut envisager une sensibilisation accrue des acteurs de ce secteur sur la nature des aides publiques versées de manière à sécuriser ces financements.**

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

2.1.1.2. Pour qu'une mesure projetée par les pouvoirs publics soit qualifiée d'aide d'État, quatre critères cumulatifs doivent être remplis

Dans le cadre d'une lecture combinée de l'article 107 §1 du TFUE et de la jurisprudence de la CJUE, une mesure ou un dispositif est qualifié d'aide d'État lorsque quatre critères cumulatifs sont remplis :

- ♦ **l'existence d'une aide publique** : il peut s'agir de ressources octroyées directement par l'État, indirectement par des organismes liés à l'État (agences, opérateurs, établissements publics etc.), ou encore par les collectivités territoriales⁹. Les interventions d'organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide, peuvent également être qualifiées d'aide publique. **Le caractère public de l'aide est entendu de manière extensive par la Commission et la CJUE.** En premier lieu, s'agissant de l'imputabilité de l'aide à l'État, la CJUE se fonde « sur un ensemble d'indices résultant des circonstances en l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue ». Sont ainsi analysés : le statut juridique de l'entité qui octroie l'aide ; son intégration dans les structures de l'administration publique ; l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques ; la nature de ses activités et leurs conditions d'exercice sur le marché, ainsi que la probabilité de l'implication des autorités publiques ou de leur absence d'implication dans l'adoption d'une mesure.

⁹ Les personnes publiques spéciales (EPA, EPIC, nationaux et locaux), quel que soit leur degré d'autonomie, ainsi que les entreprises publiques, dans le cas où elles accorderaient des avantages privilégiés à leurs filiales de droit privé ou par le biais de leurs tarifs, sont présumés octroyer une aide publique. Il en va de même pour les organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide.

En second lieu, la notion de « ressources d'État » est également entendue de manière large par la Commission et la CJUE. En effet, des avantages octroyés par des organismes publics ou privés peuvent constituer une aide d'État dès lors que ces ressources sont sous « contrôle public ». La condition de ressource d'État est présumée remplie dans le cas des fonds d'entreprises sur lesquels « les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent ».

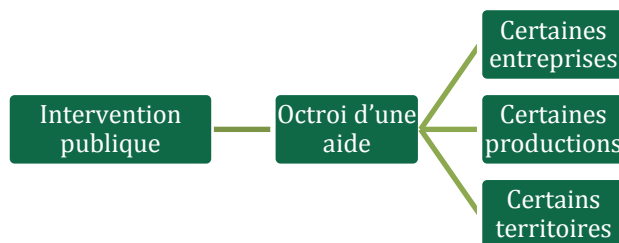
Encadré 2 : L'acception large de l'imputabilité de l'aide à l'État : l'exemple de La Poste (Affaire n C-559/12 P, France/Commission)

Le Tribunal de première instance de l'Union européenne, dans son arrêt du 20 septembre 2012, avait considéré, à partir d'un faisceau d'indices (l'application aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) de la loi 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et l'inapplication aux EPIC des procédures de redressement et de liquidation judiciaires) que la Poste avait, du fait à l'époque de son statut d'EPIC, bénéficié d'une aide d'État illimitée sous la forme d'une garantie financière implicite de l'État. Les conclusions de l'Avocat général, M. Jääskinen, rendues le 21 novembre 2013 suggéraient de rejeter le pourvoi du gouvernement français et de confirmer l'arrêt du Tribunal du 20 septembre 2012 validant la décision de la Commission selon laquelle la garantie étatique implicite illimitée accordée à La Poste, du fait de son statut d'EPIC, constituait une aide d'État. Dans son arrêt du 3 avril 2014 la CJUE a rejeté le pourvoi du gouvernement français dans l'affaire C-559/12 France c/ Commission.

Source : Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

- ◆ **la présence d'un avantage sélectif** : l'aide favorise certaines entreprises, productions ou territoires. Sont ainsi exclues du champ d'application de l'article 107 du TFUE les mesures dites générales de soutien à l'économie ou les mesures prises par une entité publique agissant « comme un opérateur privé en économie de marché » (cf. *infra* § 2.1.1.3).

Graphique 1 : le critère de sélectivité de l'aide



Source : Mission.

- ◆ **aide affectant la concurrence.** Cette dernière est entendue à la fois comme interne à l'État membre et comme intra-Union européenne. La notion d'affectation de la concurrence est très large (elle peut être actuelle ou potentielle) L'existence d'une distorsion de concurrence est présumée (même si elle doit être motivée par la Commission) dès lors que le caractère public de l'aide et son caractère sélectif sont remplis. Cette présomption d'affectation de la concurrence rend la justification des aides plus difficile dans la mesure où les argumentaires portés par les pouvoirs publics relatifs à analyse des marchés pertinents, de l'environnement fiscal national etc. trouvent un écho relativement faible auprès de la Commission (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : L'absence d'analyse de la concurrence en matière d'aides d'État

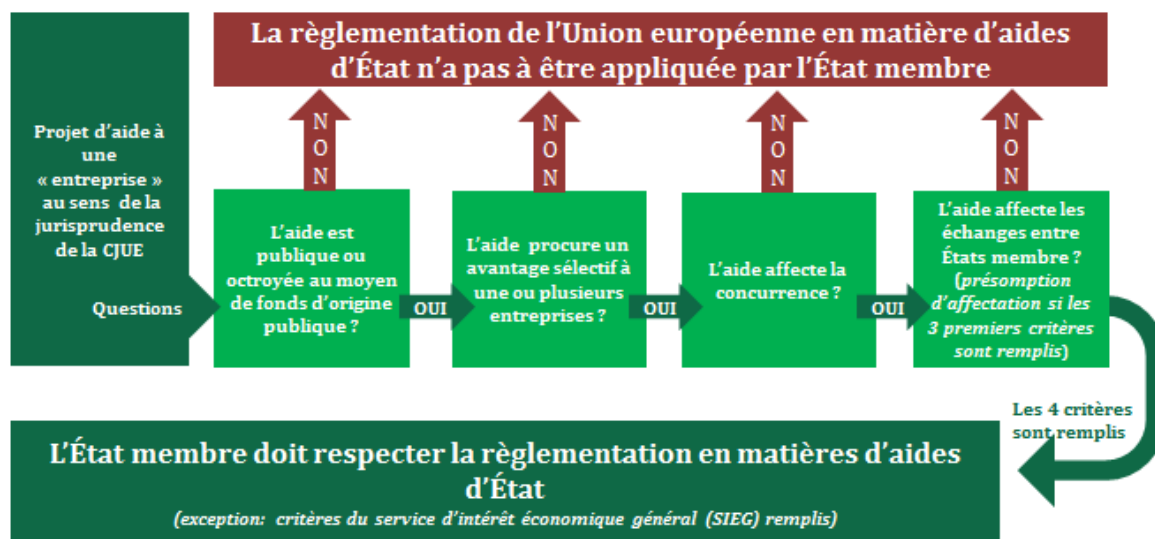
En 2005, dans l'article intitulé « *La politique communautaire des aides d'État est-elle une politique de concurrence* » et publié dans la Revue *Concurrences*¹⁰, MM. Stanislas Martin et Christophe Strasse, écrivaient : [...] A aucun moment dans l'analyse des aides d'État on ne va s'interroger sur ce qui est la question essentielle, voire unique, en matière de concurrence : est-ce que l'aide va ou non fausser la concurrence ? L'atteinte à la concurrence est présumée à partir du moment où le critère de sélectivité de l'aide est rempli : dans la mesure où l'aide « favorise certaines entreprises ou certaines productions », c'est-à-dire à partir du moment où l'on a affaire à une aide d'État et non à une mesure de portée générale, alors la concurrence est nécessairement faussée. [...] Lorsque l'on examine les différents encadrements adoptés par la Commission [...] on ne qu'exceptionnellement une définition des marchés pertinentes, qui serait le préalable à une analyse concurrentielle.

Source : Revue Concurrences n°3-2005. Institut du droit de la concurrence.

- ♦ **aide affectant les échanges intra-Union européenne.** Pour la Commission européenne, ce critère est généralement présumé rempli dès lors que les trois premiers critères le sont.

Il convient de noter qu'en raison de leur importance réduite, les aides inférieures à un certain montant, dites « aides *de minimis* » sont considérées comme n'affectant pas les échanges et la concurrence¹¹ (cf. *infra*).

Graphique 2 : Conditions de qualification d'une mesure en aide d'État



Source : Mission.

¹⁰ Revue *Concurrences* n°3-2005.

¹¹ Le règlement *de minimis* actuellement en vigueur a été adopté par la Commission le 18 décembre 2013.

2.1.1.3. L'absence de sélectivité de l'aide constitue le principal critère de soustraction de l'intervention publique à la réglementation des aides d'État

Compte tenu de l'acceptation large du caractère public de l'aide et de la présomption d'affectation de la concurrence et des échanges communautaires qui pèsent sur les interventions publiques, le critère de sélectivité constitue le seul véritable levier permettant aux pouvoirs publics de se soustraire à l'application de la réglementation en matière d'aides d'État. Sur la base de l'absence de sélectivité de l'aide, deux grandes catégories d'aides peuvent ne pas entrer dans le champ d'application des aides d'État : les mesures dites « générales » et les interventions des pouvoirs publics en qualité « d'opérateur privé en économie de marché ».

♦ **Une mesure dite « générale » ne constitue pas une aide d'État**

Si les mesures dites « générales » de soutien à l'économie sont exclues du champ d'application de l'article 107 du TFUE, la distinction entre ces dernières et les aides d'État par nature « sélectives » est souvent délicate. Seule la Commission s'estime en mesure de décider, sous le contrôle de la CJUE, si une mesure déterminée remplit ou non le critère de spécificité. Par ailleurs, selon la Commission, une mesure générale se caractérise nécessairement par trois éléments :

- le caractère non limité de son champ d'application ;
- le fait d'être fondé sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux¹² ;
- le fait que la mesure est d'une durée illimitée.

Pour déterminer le caractère général ou sélectif d'une mesure, l'analyse de la CJUE se structure en deux étapes :

- si les entreprises auxquelles l'avantage est octroyé ne se trouvent pas, au regard de l'objectif de la mesure en cause, dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des entreprises qui n'en bénéficient pas, la mesure peut être considérée comme générale et donc exclue de la qualification d'aide d'État ;
- si les entreprises bénéficiaires se trouvent dans une situation comparable à celle des autres entreprises, la Cour apprécie si la mesure en cause, donc la différence de traitement qui en résulte, se justifie par la nature ou l'économie du système. Si tel est le cas, la mesure, bien qu'en apparence sélective, peut être considérée comme générale et donc également exclue de la qualification d'aide d'État.

¹² La CJUE retient, comme critère fondamental, le fait que l'État ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire dans l'application de la mesure, en fonction de considérations telles que le choix du bénéficiaire, le montant de l'aide, les conditions de l'intervention. En revanche, le fait que toute entreprise, quel que soit son secteur d'activité ou son lieu d'implantation, soit éligible au bénéfice de la mesure, ne suffit pas à éviter la qualification d'aide, si l'État a la possibilité de refuser l'intervention, même sur le fondement de critères législatifs objectifs.

Encadré 4 : Mesures fiscales et aides d'État

La très grande majorité des aides d'État françaises relève de mesures fiscales (cf. Annexe 2) pour lesquelles l'enjeu du critère d'avantage sélectif est central (le caractère public de l'aide étant généralement présumé¹³). L'avantage allégeant les charges du bénéficiaire (entreprise privée ou publique) peut prendre différentes formes : une réduction de l'assiette imposable ; une réduction totale ou partielle du montant de l'impôt (exonération, crédit d'impôt, etc.) ; une annulation ou un rééchelonnement exceptionnel de la dette fiscale ou sociale. L'aide fiscale peut également résulter de l'affectation préférentielle du produit d'une imposition. Toutes les formes d'impôts (directs ou indirects) ou de taxes, notamment parafiscales, ainsi que toutes les formes de cotisations sociales sont susceptibles de constituer des aides « fiscales ». **L'élaboration d'un régime fiscal particulier pour certaines entreprises n'implique pas nécessairement que ce régime constitue une aide d'État.** Il peut le devenir s'il s'avère plus avantageux que le régime de droit commun. Il convient de noter qu'il n'est pas nécessaire que ces avantages soient directement accordés à ces entreprises. Par exemple, les allègements fiscaux accordés aux personnes physiques, pour les inciter à investir dans certaines entreprises, peuvent constituer des aides d'État à ces entreprises¹⁴. Au total, une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises un traitement fiscal avantageux qui place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État. En revanche, des avantages résultant d'une mesure générale applicable sans distinction à tous les opérateurs économiques ne constituent pas des aides d'État.

En matière fiscale, les mesures générales concernent notamment : les mesures de pure technique fiscale (la fixation des taux d'imposition, les règles d'amortissement, de report des pertes, de non-double imposition, de lutte contre l'évasion fiscale, etc.) ; les mesures poursuivant un objectif de politique économique générale en réduisant la charge fiscale liée à certains coûts de productions (la recherche et le développement, l'emploi, la formation, l'environnement).

Selon la Commission, « *en matière fiscale, échappent [...] à la qualification d'aides d'État, les mesures comportant une dérogation à la règle générale, à condition que leur rationalité économique les rende nécessaires ou fonctionnelles par rapport à l'efficacité du système. Cela doit normalement se traduire dans le caractère non limité de leur champ d'application, dans le fait d'être fondées sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux ainsi que dans leur durée illimitée dans le temps* »¹⁵.

Aides d'État et taxe affectée : sans constituer une aide d'État en elle-même, une mesure fiscale doit être notifiée à la Commission, si elle sert au financement d'une aide et fait partie intégrante de la mesure projetée. Tel est le cas lorsqu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide. Ce lien d'affectation est établi, lorsque le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci. En conséquence, le mode de financement d'une aide peut rendre l'ensemble du régime d'aide qu'il entend financer incompatible avec le Marché commun. Ainsi une taxe grevant tant les opérateurs économiques nationaux que les producteurs étrangers, dont le produit est affecté à certaines entreprises, est incompatible avec le marché intérieur.

Exemple relatif au critère d'affectation : affaire TF1 c/ Commission relative au financement de France Télévisions par une subvention budgétaire annuelle

A l'issue d'une enquête approfondie, la Commission avait conclu que la mesure de subvention était conforme aux règles sur les aides d'État aux services publics de radiodiffusion notamment au vu des mécanismes en place pour éviter la surcompensation des coûts de la mission de service. La subvention, combinée au retrait partiel du marché publicitaire, permettait à France Télévisions de maintenir une programmation de qualité dans le paysage audiovisuel français, majoritairement dominé par des chaînes concurrentes privées. Enfin, le montant de la subvention dépendait des coûts encourus par France Télévisions pour s'acquitter de sa mission d'intérêt général et non des taxes, introduites par la même loi, sur la publicité audiovisuelle et les communications électroniques. Le produit de ces taxes, dues par les chaînes de télévision et par les portails d'accès Internet, respectivement, n'était pas affecté à France Télévisions par un lien contraignant.

Source : Mission et Commission européenne.

¹³ L'État est entendu au sens large, les collectivités locales étant également visées. Les mesures fiscales étatiques dérogatoires peuvent résulter de dispositions législatives, d'actes réglementaires ou administratifs, ainsi que de pratiques de l'administration.

¹⁴ Tribunal de l'UE, 13 septembre 2010, Grèce c/ Commission, affaires T-415/05, T-416/05 et T-423/05.

¹⁵ Décision du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes.

- ◆ **Lorsque l'entité publique qui octroie l'aide agit comme un « opérateur privé en économie de marché » la réglementation relative aux aides d'État n'est pas applicable**

Le critère de sélectivité de l'aide n'est pas rempli lorsque l'entité publique peut être assimilée à un « investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'une économie de marché ». L'application de ce critère impose de vérifier si, placé dans une situation analogue, un investisseur ou un créancier privé aurait agi de la même façon que l'entité publique au profit de l'entreprise, ou encore de s'interroger sur les possibilités qu'aurait eues l'entreprise de trouver des capitaux sur le marché privé dans les mêmes conditions.

- **L'État¹⁶ investisseur (apport en capital par des entités publiques)**

Que l'État soit ou non propriétaire ou actionnaire d'une entreprise, tout avantage direct ou indirect consenti par les autorités publiques en faveur d'une entreprise, sous quelque forme que ce soit, sans rémunération qui reflète le montant auquel peut être évalué l'avantage en question, peut constituer une aide d'État, dès lors qu'il se traduit par une charge pour le budget de l'État. En effet, les règles relatives aux aides d'État s'appliquent aux entreprises publiques. La nature publique ou privée de l'entreprise bénéficiaire d'une éventuelle aide est indifférente. Dès lors, les apports en capital, notamment sous forme de prises de participation, y compris entre entreprises publiques, sont susceptibles d'être considérés comme des aides d'État.

Une intervention dans le capital d'une entreprise peut constituer une mesure d'aide, si elle est effectuée à des conditions que n'aurait pas acceptées un investisseur privé agissant dans des conditions normales d'une économie de marché¹⁷. Dans cette situation, l'entité publique sera comparée à une société de portefeuille privée ou à un groupe privé poursuivant une stratégie d'investissement. Il est ainsi indispensable que l'entité publique puisse justifier de tous les éléments ayant fondé son analyse économique et financière (notamment des éléments de comparaison avec des interventions privées dans des secteurs identiques).

Si l'appréciation par la Commission européenne du respect du critère de l'investisseur avisé se fait au cas par cas, certaines tendances doctrinales et jurisprudentielles peuvent être dégagées, notamment :

- il est nécessaire que l'entité publique démontre que par son apport en capital, elle entend disposer d'un revenu « raisonnable » sous forme de dividende ou d'une plus-value sur le capital investi ;
- la justification économique et financière de l'investissement sera analysée de manière plus détaillée par la Commission européenne s'agissant d'entreprises opérant dans des secteurs confrontés à des difficultés structurelles (marché surcapitaire par exemple) ;
- l'intervention concomitante, à un niveau significatif et dans des conditions comparables, d'un ou plusieurs co-investisseurs privés, permet a priori d'écarter la présomption d'aide d'État¹⁸ ;
- la prise en compte de considérations sociales ou régionales dans la décision d'investissement de l'entité publique ne peut se substituer à la recherche d'une rentabilité financière¹⁹ ;

¹⁶ L'Etat est ici entendu au sens large, l'ensemble des entités publiques étant soumises aux mêmes règles.

¹⁷ Le critère se réfère principalement à la logique de rentabilité de l'opération.

¹⁸ « Il doit ainsi être considéré qu'un apport de capitaux sur fonds publics satisfait au critère de l'investisseur privé et n'implique pas l'octroi d'une aide d'État, entre autres, si cet apport a lieu concomitamment avec un apport significatif de capital de la part d'un investisseur privé effectué dans des conditions comparables » (TPICE, 12 décembre 2000, Alitalia, T-296/97, pt 81).

la CJUE distingue les obligations que l'État doit assumer en tant qu'actionnaire et celles qui peuvent lui incomber, en tant que puissance publique²⁰.

- ***L'intervention des pouvoirs publics en qualité de créanciers***

Lorsqu'une entité publique agit comme un créancier privé, ses créances ne constituent pas des aides d'État. Le critère dit du créancier privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé lorsque l'État se trouve en situation de créancier à l'égard d'une entreprise. L'entité publique qui octroierait des facilités de paiement ou des remises de dettes à son débiteur n'est pas soumise à la réglementation en matière d'aides d'État²¹.

Encadré 5 : Éléments de méthodologie utilisés par le juge de l'Union pour évaluer le critère du « créancier privé »

Pour déterminer si l'intervention du créancier public dans une telle situation est comparable à celle d'un hypothétique créancier privé, le juge communautaire identifie un certain nombre de facteurs qui, mis en balance avec l'accord proposé par le débiteur, influencent le choix du créancier : la nature et l'étendue des sûretés, la qualité de créancier hypothécaire, privilégié ou ordinaire, l'appréciation des chances de redressement de l'entreprise et le bénéfice revenant aux créanciers en cas de liquidation²².

Source : Mission.

2.1.2. Les autorités envisageant de dispenser des aides doivent s'assurer de la compatibilité de celles-ci avec le Marché intérieur

2.1.2.1. La compatibilité d'une aide d'État doit être analysée au regard des dispositions de l'article 107 §2 et 3 du TFUE

♦ Les aides compatibles de plein droit (article 107 §2 du TFUE)

L'article 107 § 2 TFUE énumère les aides en principe compatibles avec le marché intérieur. Elles doivent cependant être notifiées (cf. *infra* s'agissant de la procédure de notification). Il s'agit notamment des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, des aides compensant les dommages provoqués par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

¹⁹ Tribunal de l'UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, aff. T-565/08, pt 84 : « *Cependant, la prise en charge de ces coûts additionnels [indemnités complémentaires de licenciement], en raison de préoccupations légitimes, ne saurait poursuivre un but exclusivement social, voire politique, sous peine de sortir du cadre du test de l'investisseur privé* ».

²⁰ TPICE, 17 décembre 2008, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-196/04. La Commission avait considéré que le rabais sur les taxes d'atterrissage et la garantie d'indemnisation en cas de modification des heures d'ouverture de l'aéroport et du niveau de taxe relevaient des activités de l'État puissance publique. Le tribunal annule cette décision. L'activité aéroportuaire est une activité économique. La Commission ne pouvait donc se fonder sur l'existence d'un pouvoir réglementaire, pour conclure à la présence d'une action de puissance publique.

²¹ Ainsi, un accord de rééchelonnement de dette par un créancier public ne constitue pas une aide d'État si son comportement peut être comparé à celui d'un créancier privé qui « cherche à récupérer des sommes qui lui sont dues et qui conclut à cet effet, des accords avec le débiteur, en vertu desquels les dettes accumulées seront échelonnées ou fractionnées en vue de faciliter le remboursement (CJUE, 21 mars 2013, *Commission européenne c/ Buczek Automotive sp z.o.o.*, aff. C-405/11 P).

²² Décision 2005/878/CE de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, JO L 324 du 10 décembre 2005, pt 90.

Encadré 6 : Les aides compatibles de plein droit avec le marché intérieur (article 107§ 2 TFUE)

2. Sont compatibles avec le marché intérieur :

- a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits ;
- b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ;
- c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

Source : TFUE.

◆ **Les aides pouvant être déclarées compatibles (article 107 §3 du TFUE)**

L'article 107 § 3 TFUE dresse la liste des aides pouvant être déclarées compatibles par la Commission européenne. Il s'agit des aides à certaines régions sous-développées, des aides destinées à promouvoir les projets d'intérêt européen commun ainsi que d'autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission. Ces exceptions au principe d'incompatibilité sont interprétées de façon restrictive. Les critères d'examen appliqués par la Commission figurent dans les lignes directrices et encadrements précités. Certaines aides réputées compatibles sur la base des articles 107 § 2 et 3 du TFUE sont exemptées de notification à la Commission. La nature de ces aides est précisée dans des règlements dits d'exemption²³ (cf. *infra*).

Encadré 7 : Aides pouvant être considérées comme compatibles avec le Marché intérieur (article 107 §3 du TFUE)

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

- a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ;
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ;
- c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ;
- e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission

Source : TFUE.

²³ Les aides sont exemptées de notification.

2.2. Le respect de la réglementation en matière d'aides d'État conditionne la réalisation de projets d'entreprises bénéficiant de co-financements

2.2.1. Les autorités publiques et les entreprises bénéficiaires doivent s'assurer du respect des règles de cumul en matière d'aides

La réglementation de l'Union en matière d'aides d'État doit être appréhendée de manière transversale par les pouvoirs publics, en particulier lorsque l'entreprise bénéficiaire est susceptible d'être allocataire de plusieurs sources de financement d'origine publique nationale voire européenne (fonds structurels européens par exemple).

La Commission européenne définit le cumul d'aides comme l'application de plus d'un régime d'aides à un projet d'investissements donné²⁴. Le principe du cumul des aides n'est pas contraire au droit de l'Union, dans la mesure où ces dernières sont légales²⁵.

Le calcul du montant d'aide qui peut être déclaré compatible s'effectue sur la base :

- ♦ du montant des dépenses éligibles ;
- ♦ de l'intensité maximale admissible pour le type d'aide concerné.

Dans l'hypothèse où l'État entend cumuler plusieurs aides différentes en faveur d'une seule dépense éligible, l'intensité maximale admissible est appliquée à l'égard du montant cumulé des aides. Lorsque les dépenses sont admissibles au bénéfice d'aides à plusieurs finalités différentes, elles peuvent être soumises au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Il existe toutefois certaines règles spécifiques en matière de cumul d'aides, notamment s'agissant des aides *de minimis*²⁶, des aides exemptées de notification²⁷ (relevant du RGEC) et des aides à finalité régionale (AFR – cf. Encadré 8).

²⁴ Par exemple, il y a cumul d'aides lorsqu'une aide sectorielle vient compléter une aide à la protection de l'environnement, ou lorsqu'une aide à la recherche et au développement accompagne une aide à la formation.

²⁵ Sur la légalité des mesures et les obligations d'information et de notification, cf. *infra*.

²⁶ Le nouveau règlement *de minimis* adopté le 18 décembre 2013, et applicable à partir du 1er janvier 2014, précise en son article 5 §2 précise: « Les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État octroyées pour les mêmes coûts admissibles ni avec des aides d'État en faveur de la même mesure de financement de risques si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité d'aide ou du montant d'aide les plus élevés applicables, fixés dans les circonstances propres à chaque cas, par un règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission »

²⁷ Point 25 du RGEC : « Afin de déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales prévus par le présent règlement sont respectés, il convient de tenir compte du montant total des mesures d'aide d'État accordées pour l'activité ou le projet considérés. En outre, le présent règlement doit préciser les conditions auxquelles les différentes catégories d'aides peuvent être cumulées. Les aides exemptées par le présent règlement peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide compatible avec le marché intérieur exemptée par un autre règlement ou autorisée par la Commission, tant que ces mesures portent sur des coûts admissibles identifiables différents. Lorsque différentes sources d'aide concernent les mêmes coûts admissibles identifiables, se chevauchant en partie ou totalement, il y a lieu d'autoriser le cumul des aides à concurrence de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du présent règlement. Ce dernier doit aussi établir des règles spécifiques en matière de cumul des mesures d'aide avec et sans coûts admissibles identifiables, avec les aides de minimis et avec les aides en faveur des travailleurs handicapés. Dans bien des cas, les aides de minimis ne sont pas octroyées pour des coûts admissibles spécifiques identifiables et il est souvent impossible de les rattacher à de tels coûts. Dans de tels cas, il doit être possible de cumuler les aides de minimis avec des aides exemptées par le présent règlement. Toutefois, lorsqu'une aide de minimis est octroyée pour des coûts admissibles identifiables également couverts par une aide exemptée par le présent règlement, il convient de n'autoriser le cumul des aides qu'à concurrence de l'intensité d'aide maximale fixée au chapitre III du présent règlement ».

Encadré 8 : Cumul et aides à finalité régionale

Les lignes directrices AFR applicables depuis 1^{er} juillet 2014, autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides spécifiques, à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Cette intensité doit être préalablement calculée l'entité publique qui octroie la première aide. Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Source : Mission.

S'agissant des cofinancements impliquant des fonds européens, le point 26 du RGEC dispose que « *Tout financement de l'Union géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et qui n'est contrôlé ni directement ni indirectement par les États membres ne constitue pas une aide d'État. Lorsqu'un tel financement de l'Union est combiné avec une aide d'État, il convient que seule cette dernière soit prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union.* ».

2.2.2. La sécurisation des projets cofinancés au moyen de fonds européens et d'aides nationales passe par un respect strict de la réglementation des aides d'État

2.2.2.1. Les projets relevant de la programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) porte sur des concours représentant 27 Md€ sur sept ans

Les États membres ont adopté en 2010 la Stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Toutes les politiques européennes doivent participer à cette stratégie, en contribuant à atteindre les objectifs qu'elle fixe en matière de recherche et développement, d'emploi, d'éducation, de lutte contre la pauvreté et d'énergie-climat. À ce titre, les politiques européennes sont dotées d'un budget défini pour les 28 États membres pour sept ans. Pour la période 2014-2020, il s'élève à 960 Md€.

Encadré 9 : Programmation 2014-2020 des FESI

Le 8 août 2014, la Commission européenne a adopté *l'Accord de partenariat français* qui valide le champ d'intervention de la programmation 2014-2020 des FESI : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Les interventions des FESI devront répondre à trois grands enjeux :

- ◆ l'enjeu de la compétitivité de l'économie et de l'emploi ;
- ◆ l'enjeu de la transition énergétique et écologique et de la gestion durable des ressources ;
- ◆ l'enjeu de l'égalité des territoires et des chances.

Le soutien de l'Union européenne, soit environ 26,7 Md€ sur sept ans, interviendra essentiellement en faveur de :

- ◆ la compétitivité des petites et moyennes entreprises et l'innovation ;
- ◆ l'emploi des jeunes et l'accompagnement personnalisé sur le marché du travail ;
- ◆ l'inclusion sociale pour lutter contre la pauvreté ;
- ◆ la transition vers une économie bas-carbone ;
- ◆ la protection et la préservation de l'environnement et du patrimoine.

La ventilation par fonds de ce soutien européen est la suivante :

- ◆ Fonds structurels : FEDER/FSE : 15,5 Md€
- ◆ FEADER : 11,4 Md€ ;
- ◆ FEAMP : 588 M€

Il convient de relever que plus de 75 % des fonds européens seront désormais gérés par les conseils régionaux (20,5 Md€).

Source : Mission.

Dans le cadre de projets cofinancés par des FESI et des aides octroyées par les autorités publiques des États membres, le respect de la réglementation en matière d'aides d'État constitue un enjeu majeur de sécurisation des schémas d'intervention.

2.2.2.2. Le respect de la réglementation des aides d'État est une condition préalable à l'octroi des fonds européens (conditionnalité *ex ante*)

Les conditionnalités *ex ante* devant être réunies en amont de l'octroi de fonds européens sont de diverses natures (objectifs de politique publique, indicateurs divers etc.). Néanmoins, parmi ces conditions préalables figurent la correcte application de la réglementation en matière d'aides d'État²⁸. Cette formulation générique recouvre à la fois la nécessité de respecter les dispositions du TFUE (article 106 à 108) et les normes édictées par la Commission mais également de mettre en place un dispositif efficace permettant d'assurer ce respect normatif (formation, réseaux d'experts etc.).

Cela signifie à titre d'exemple, qu'un SIEG cofinancé par le FSE (emploi, formation, inclusion...) ou par le FEDER (infrastructures sociales, hôpitaux, logement social, crèches...) ne pourra bénéficier des fonds structurels s'il n'est pas conforme aux dispositions du régime d'aides d'État qui lui est applicable.

Cette application de la réglementation en matière d'aides d'État doit être vérifiée dans le cadre de l'instruction, du contrôle interne par l'autorité de gestion et, enfin, par l'autorité d'audit des programmes.

²⁸ À titre d'exemple, certaines conditions *ex ante* sont rédigées comme suit : « aides d'Etat : existence de modalités pour l'application effective de la législation de l'Union en matière d'aides d'État dans le domaine des FESI ».

Encadré 10 : Respect de la réglementation des aides d'État et Plan Juncker

La Commission européenne a remis au Parlement européen et au Conseil sa proposition de règlement portant création du Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS)²⁹, dans le cadre du « Plan Juncker ».

Cette proposition dispose notamment que :

*« le FEIS devrait cibler les projets à haute valeur économique et sociétale. En particulier, il devrait cibler les projets qui favorisent la création d'emplois, la croissance à long terme et la compétitivité. Le FEIS devrait couvrir un large éventail de produits financiers, y compris des instruments de fonds propres, des instruments de dette ou des garanties, de manière à répondre au mieux aux besoins de chaque projet. Ce large éventail de produits devrait permettre au FEIS de s'adapter aux besoins du marché, tout en encourageant l'investissement privé dans les projets. **Le FEIS ne devrait pas se substituer aux financements privés, mais leur servir plutôt de catalyseur en palliant les défaillances du marché, de façon à garantir l'utilisation des deniers publics la plus efficace et la plus stratégique possible. L'exigence de respect des principes en matière d'aides d'État devrait contribuer à cette utilisation efficace et stratégique** » ;*

*« Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **il conviendrait que les investissements dans des infrastructures et des projets soutenus par l'EFSI respectent les règles en matière d'aides d'État. La Commission a annoncé qu'elle formulerait un ensemble de principes fondamentaux pour l'appréciation des projets au regard des règles en matière d'aides d'État, auxquels un projet devra satisfaire pour pouvoir prétendre à un soutien de l'EFSI.** Elle a indiqué que si un projet remplit ces critères et reçoit un soutien de l'EFSI, toute aide nationale complémentaire fera l'objet d'une appréciation simplifiée et accélérée, dans laquelle elle se bornerait à vérifier la proportionnalité du soutien public (absence de surcompensation). La Commission a également annoncé qu'elle donnerait des indications supplémentaires sur l'application des principes fondamentaux susmentionnés, en vue de garantir une utilisation efficiente des fonds publics ».*

Les États membres sont donc actuellement dans l'attente de précisions complémentaires sur l'articulation entre les règles en matière d'aides d'État et les fonds mobilisés dans le cadre du FEIS.

Source : Commission européenne.

2.3. L'articulation entre la réglementation des aides d'État et les règles applicables dans le cadre de la gestion d'un service économique d'intérêt général (SIEG) doit également faire l'objet d'une attention particulière

L'article 106 § 2 du TFUE permet de déroger aux règles du traité, lorsque cette dérogation est indispensable pour permettre à une entreprise d'accomplir une mission d'intérêt général : *« les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».*

Afin que l'aide octroyée par l'entité publique puisse être qualifiée d'obligation de compensation de service public, l'activité exercée par l'entreprise bénéficiaire de l'aide doit au préalable relever d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

²⁹ Projet de la Commission européenne en date du 13 janvier 2015.

Annexe II

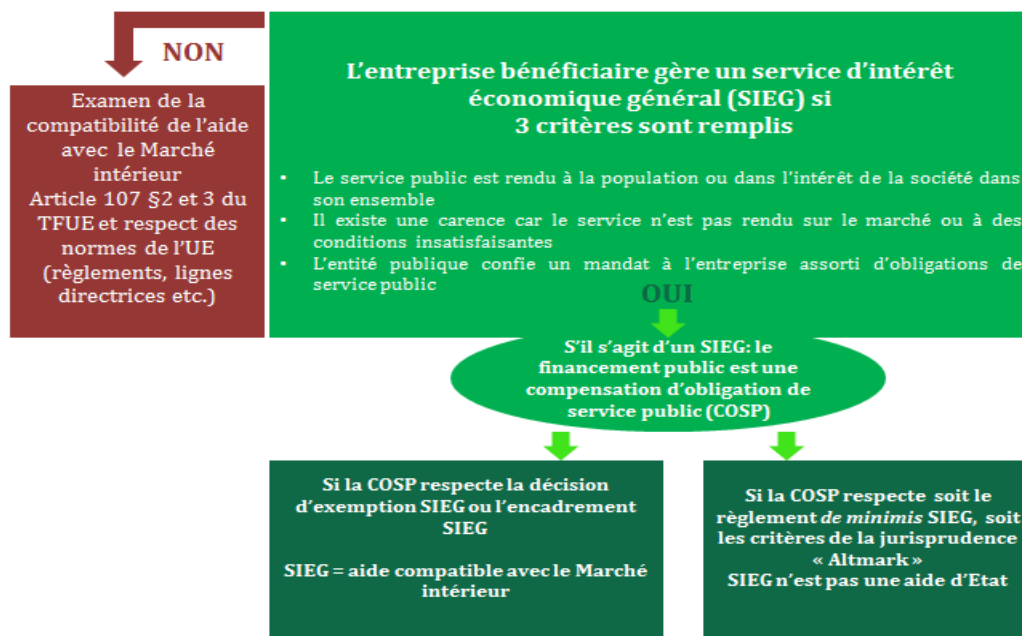
Dans sa communication de 2011 définissant un « cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », la Commission a précisé que les SIEG sont « *des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État. L'obligation de service public est imposée au prestataire par mandat, sur la base d'un critère d'intérêt général garantissant la fourniture du service à des conditions lui permettant de remplir sa mission* ».

Ainsi, une activité relève d'un SIEG si trois critères sont remplis :

- ♦ l'activité concernée doit relever d'un service public. Les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services pouvant être qualifiés de SIEG et le contrôle de la Commission sur ce critère ne relève que de l'« erreur manifeste » ;
- ♦ l'activité concernée ne serait pas exécutée par le marché en l'absence d'une intervention de l'État (l'activité vient ainsi combler une carence) ;
- ♦ un acte doit formaliser les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation. Les pouvoirs publics sont libres de fixer le cadre de critères et de conditions applicables à la prestation de ces services. Ces cadres sont fixés indépendamment de la nature du prestataire (association, entreprises privées etc.) et du mode du choix du prestataire (marchés publics ou autres).

Si l'un de ces trois critères n'est pas rempli, l'activité concernée n'est pas constitutive d'un SIEG et doit, dès lors, être conforme aux normes communautaires en matière d'aides d'État (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Les compensations d'obligation de service public au regard de la réglementation des aides d'État



Source : Mission.

Lorsque l'existence d'un SIEG est avérée, le financement public constitue une « compensation d'obligation de service public ». **Cette compensation n'est pas constitutive d'un aide d'État si l'une des règles suivantes est respectée :**

- ♦ **le règlement de minimis SIEG.** Le règlement de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général³⁰ énonce les conditions dans lesquelles les aides octroyées aux entreprises pour la prestation de SIEG seront considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107 §1 du TFUE. Les compensations de service public relevant du champ d'application du règlement *de minimis* relatif aux SIEG sont donc considérées comme ne constituant pas des aides d'État.

Encadré 11 : Le règlement de minimis SIEG

En vertu du règlement *de minimis* relatif aux SIEG, le financement public des SIEG n'excédant pas 500 000 € accordé sur une période de trois exercices fiscaux n'est pas considéré comme une aide d'État. Le montant est en effet si minime qu'il peut être considéré comme n'ayant aucune répercussion sur la concurrence ou le commerce transfrontalier. Étant donné que les mesures ne sont pas considérées comme des aides d'État, il n'existe aucune obligation de les notifier à l'avance à la Commission.

Source : Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur ». Document de travail du 29 avril 2013 SWD (2013) 53 final/2.

- ♦ **les critères de la jurisprudence dite « Altmark » de la CJUE³¹** (cf. Encadré 12). Lorsque ces quatre critères sont réunis, les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État et les articles 107 et 108 du TFUE ne sont pas applicables. Si les États membres ne respectent pas ces critères et si les critères généraux pour l'applicabilité de l'article 107 §1 du TFUE sont remplis, les compensations de service public constituent des aides d'État.

Encadré 12 : Critères dégagés par la Cour de justice dans l'arrêt « Altmark »

- ♦ L'entreprise qui bénéficie de ces compensations doit être effectivement en charge d'obligation de services publics, ces obligations doivent être clairement définies ;
- ♦ la compensation doit être calculée à partir de paramètres objectifs, transparents et établis au préalable ;
- ♦ les compensations ne peuvent pas dépasser les coûts engendrés par l'exécution de la mission confiée y compris les recettes relatives et un bénéfice raisonnable ;
- ♦ lorsque le choix de l'entreprise à laquelle sont confiées les obligations de service public n'est pas issu d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus.

Source : Mission.

Les compensations d'obligation de service public constituent des aides d'État compatibles avec le Marché intérieur si elles respectent les dispositions de l'un des deux textes suivants :

³⁰ Règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (JO L 114 du 26.4.2012, p. 8).

³¹ CJCE, 24 juillet 2003 affaire Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (affaire 280/00).

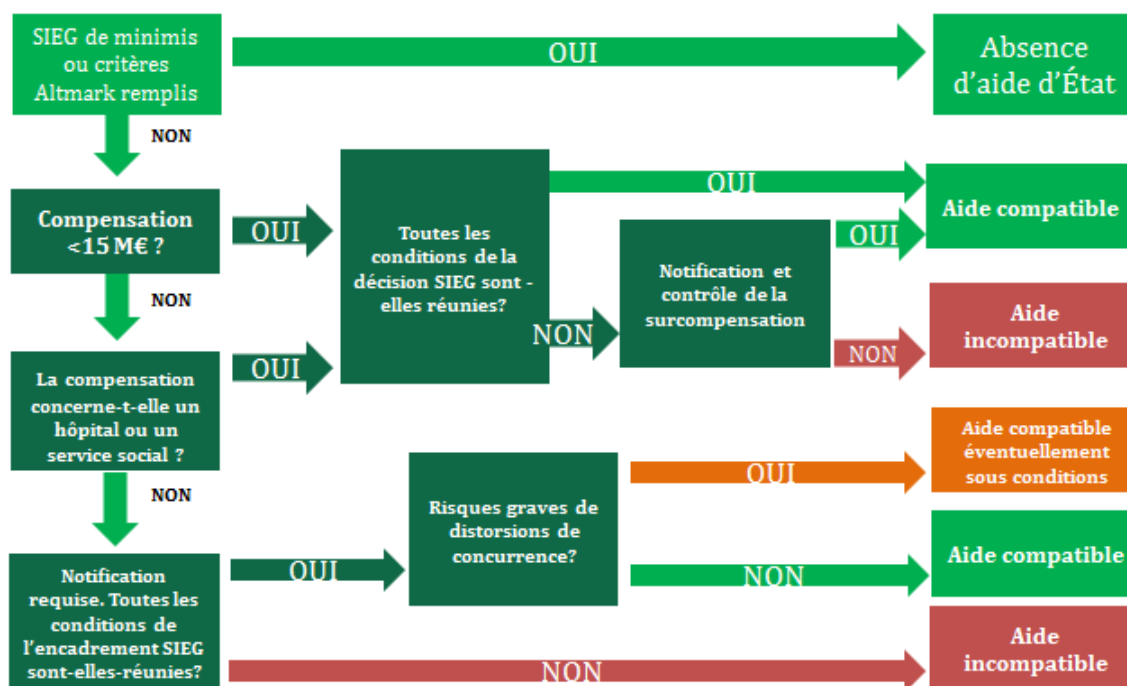
- ◆ **la décision d'exemption SIEG** : la décision de la Commission du 20 décembre 2011³² prévoit qu'en-dessous d'un certain seuil, les compensations octroyées à des entreprises chargées d'assurer des SIEG ne portent pas atteinte au développement des échanges entre États membres dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union. Ainsi, une notification individuelle préalable de l'aide à la Commission européenne n'est pas nécessaire pour ces compensations. Il en est de même pour les compensations octroyées dans certains secteurs, quel que soit leur montant. Sont donc **exemptées de notification** à la Commission européenne car considérées compatibles *a priori* avec les dispositions du TFUE, les aides relevant d'une des catégories suivantes³³ :
 - les aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 M€ pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport ;
 - les aides aux hôpitaux, ainsi qu'aux services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables ;
 - les aides octroyées pour des liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG ;
 - les aides aux aéroports et aux ports dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 200 000 passagers pour les aéroports et 300 000 passagers pour les ports, au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG.
- ◆ **l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public³⁴ du 20 décembre 2011** (encadrement dit « Almunia »). Cette encadrement établit la base des compensations d'un montant élevé (supérieur à 15 M€) accordées à des opérateurs en dehors du secteur des services sociaux. Ces cas doivent être notifiés à la Commission, qui vérifie ensuite si la compensation est octroyée conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. En plus de vérifier si le prestataire ne bénéficie pas d'une compensation supérieure aux coûts qu'il doit supporter pour s'acquitter de son obligation de service public, l'encadrement prévoit un examen plus approfondi lorsque le montant de la compensation est élevé, afin de garantir que les distorsions de concurrence seront limitées. Les compensations SIEG concernées par l'encadrement et devant donc être notifiées sont celles qui ne relèvent ni de la jurisprudence Altmark (cf. *supra*), ni du règlement de *minimis* SIEG (cf. *supra*), ni de la décision d'exemption SIEG de notification (cf. *supra*).

³² Décision n° 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 §2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensation de services public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services publics d'intérêt économique général.

³³ Cette compatibilité est néanmoins soumise à certaines conditions : SIEG confié à l'entreprise au moyen d'un mandat ne pouvant excéder dix ans ; le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution du SIEG ; absence de surcompensation.

³⁴ Encadrement n°2012/C 8/03 publié au JOUE le 11 janvier 2012.

Graphique 4 : Panorama des règles applicables aux SIEG au regard de la réglementation des aides d'État



Source : SGAE et Commission européenne. Graphique Mission.

3. Le non-respect par les pouvoirs publics des règles en matière d'aides d'État expose les entreprises bénéficiaires à un risque de restitution des aides

3.1. Les États membres sont tenus de notifier à la Commission européenne les aides nouvelles qu'ils octroient aux entreprises

En application de l'article 108 §3 TFUE (cf. *infra*), tout aide nouvelle ou toute modification d'une aide existante doit être notifiée par l'État et autorisée par la Commission européenne, avant sa mise en œuvre. **Toute aide nouvelle accordée sans autorisation de la Commission est illégale.** Certaines aides sont, cependant, exemptées de l'obligation de notification :

- ♦ les aides « existantes » au sens du règlement de procédure n°659/1999 modifié³⁵ ;
- ♦ les aides *de minimis* (relevant des règlements *de minimis* : général, agricole et pêche) ;
- ♦ les aides qui remplissent les conditions posées par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Toutefois, la Commission doit recevoir, dans un délai de vingt jours ouvrables, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée³⁶.

Il convient néanmoins d'opérer une distinction entre :

³⁵ Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 TCE (article 107 TFUE), JOCE L 83 du 27 mars 1999. Plusieurs fois amendé, ce règlement a en dernier lieu été modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013, JOUE du 31 juillet 2013.

³⁶ Cette obligation d'information diffère de la notification imposée par l'article 108 §3 du TFUE puisque l'aide est jugée a priori compatible et peut être mise en œuvre sans autorisation préalable de la Commission.

- ◆ **les aides dites « individuelles »**, octroyées ponctuellement à une ou plusieurs entreprises bénéficiaires préalablement identifiées, qui doivent faire l'objet d'une notification ;
- ◆ **les régimes d'aides**, qui reposent sur plusieurs critères définis dans un acte de portée générale, sur le fondement duquel des mesures d'aides ponctuelles pourront être octroyées à plusieurs bénéficiaires non encore déterminés ni individualisés. S'agissant des régimes, seules leurs modalités d'application doivent être notifiées. Les aides ponctuellement octroyées sur le fondement de ces régimes n'ont pas à être notifiées.

Encadré 13 : Article 108 du TFUE

1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article.

Source : TFUE.

Dans l'hypothèse où l'État membre a mis en œuvre la mesure notifiée avant que la Commission n'ait donné son autorisation, celle-ci se réserve le droit de prendre une décision provisoire enjoignant l'État membre de récupérer, avec intérêts, l'aide illégalement versée en attendant de statuer définitivement sur la compatibilité de celle-ci. Si la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur (cf. *supra*) ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la CJUE³⁷.

³⁷ Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, dans un délai de trois mois à compter de la demande, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, auquel cas la Commission doit abandonner la procédure à l'encontre de cet État membre (article 108 § 2 du TFUE). Cette faculté offerte aux États membres par le Traité n'est en pratique que très rarement utilisée.

Annexe II

Afin d'augmenter la certitude légale et la transparence des décisions de la Commission, un règlement du Conseil définit les règles d'application de l'article 108 du TFUE³⁸ et un règlement de la Commission définit les modalités applicables à la forme, à la teneur et à d'autres aspects des notifications et des rapports annuels concernant les aides d'État³⁹

Dans le cadre de la procédure d'examen des aides nationales, la Commission met en demeure l'État membre proposant d'instituer une aide de présenter ses observations dans un certain délai, normalement fixé à un mois. Les autres États membres sont également invités à présenter leurs observations sur le projet d'aide en cause, ainsi que les autres intéressés, qui sont informés par une publication au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE). Compte tenu de ces observations, la Commission peut soit :

- ◆ décider de ne plus soulever d'objections à l'encontre du projet d'aide ;
- ◆ exiger sa suppression ;
- ◆ demander que certaines modifications y soient apportées.

Si l'État membre concerné conteste la décision de la Commission, il peut, dans un délai de deux mois, saisir la CJUE.

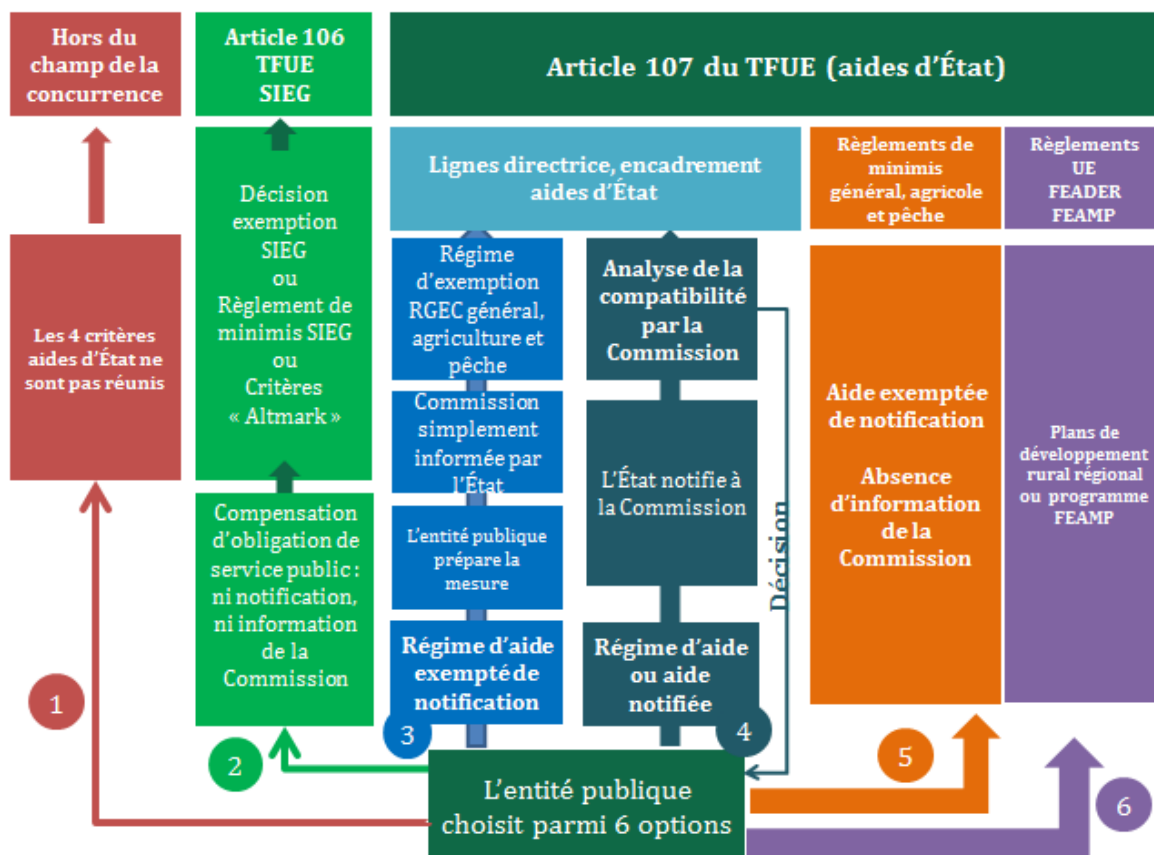
Le respect des obligations de notification de la Commission européenne fonde la légalité du dispositif ou de la mesure d'aide. Ainsi, une aide d'État non notifiée est illégale, ce qui ne préjuge pas de son éventuelle compatibilité avec le traité, mais permet, au-delà de la censure prononcée par la Commission, à un éventuel plaignant de la contester directement devant un juge national, afin d'en obtenir la cessation et le remboursement par le bénéficiaire, sans possibilité pour le juge national de statuer sur son éventuelle compatibilité (cf. *infra*).

Afin d'anticiper d'éventuelles difficultés liées au contenu du projet d'aide ou de régime, la Commission a mis en place un outil de dialogue informel facultatif (la pré-notification) et un outil de planification des notifications avec les États membre (planification amiable). (cf. Annexe III).

³⁸ Règlement 659/1999, modifié par le règlement 734/2013.

³⁹ Règlement 794/2004, modifié par le règlement 372/2014.

Graphique 5 : Panorama général du cadre d'intervention des pouvoirs publics au regard de la réglementation de l'Union en matière d'aides d'État



Source : Formation conseil aux entreprises (FCAE). Graphique Mission.

3.2. L'illégalité des aides versées par les pouvoirs publics fait peser un risque de restitution sur les entreprises en ayant bénéficiées

Les États membres sont dans l'obligation de requérir l'autorisation de la Commission européenne préalablement à la mise en œuvre de mesures d'aides individuelles ou de régimes d'aides d'État sous peine de les voir remises en cause. Cette formalité, qui emporte pourtant des conséquences majeures, n'est toutefois pas systématiquement respectée.

Les entreprises (au sens du droit des aides d'État) bénéficiaires d'aides accordées à titre individuel sont généralement, pour celles dont la structure est suffisamment importante, conscientes des risques en matière d'aides d'État (l'autorité publique octroyant l'aide devant rappeler le principe du respect du droit de l'Union à l'entreprise) et procèdent dans la plupart des cas à l'évaluation *ex-ante* de la conformité au droit de l'Union européenne des mesures de soutien dont elles bénéficient.

Toutefois, compte tenu de la vision extensive adoptée par la Commission de la notion d'aide, les entreprises peuvent, dans certains cas, ne pas avoir conscience de bénéficier d'aides (notamment s'agissant de mesures fiscales ou sociales). Il n'en demeure pas moins que les conséquences attachées à l'illégalité d'une aide en raison d'un défaut de notification peuvent s'avérer pénalisantes pour des entreprises qui, de nombreuses années après avoir perçu ladite aide, se trouvent exposées à des mesures de récupération pouvant émaner de la Commission européenne mais également des juridictions nationales.

3.2.1. La Commission peut enjoindre les États membres de récupérer des aides illégalement versées et incompatibles avec le Marché intérieur

L'article 108 du TFUE dote la Commission européenne d'un pouvoir de contrôle permanent des aides instaurées par les États. Il l'autorise à ce titre à examiner, de sa propre initiative, toute mesure ou régime d'aide qui ne lui aurait pas été notifié. Par ailleurs, la Commission peut également être saisie d'une plainte de tiers (généralement concurrents de l'entreprise ayant bénéficié de l'aide)⁴⁰.

Pour les entreprises, le principal risque concerne les mesures d'aides non notifiées car en cas d'ouverture d'une procédure par la Commission et de déclaration d'incompatibilité de la mesure avec le Marché intérieur, cette dernière peut enjoindre l'État membre de procéder à la récupération de ces aides auprès de tous les bénéficiaires concernés. De surcroît, la possibilité, pour la Commission, d'imposer la récupération est soumise à un délai de prescription de dix ans à compter du versement des aides. La récupération est par ailleurs assortie d'intérêts de retard courant depuis la mise à disposition de l'aide.

Dans la mesure où la procédure, bien que publiée au JOUE, est conduite entre la Commission et les États membres, les entreprises peuvent rester dans l'ignorance de la menace de restitution jusqu'à ce que la France exécute la décision de la Commission. Or, dans certains cas, comme celui du régime d'exonération d'impôt sur les sociétés applicable aux sociétés créées pour la reprise d'entreprises en difficulté, qui a fait l'objet d'une décision négative de la Commission en décembre 2003, et que la France n'a commencé à exécuter qu'en 2009, **167 entreprises se sont vu imposer la restitution de sommes équivalentes aux exonérations d'impôt sur les sociétés dont certaines avaient bénéficié en 1993**⁴¹.

Il convient par ailleurs de noter que le critère du créancier privé (cf. § 2.1.1.3 *supra*) vient également à s'appliquer dans l'examen du comportement qu'adopte l'État dans le contentieux de la récupération des aides incompatibles. Si l'État membre a procédé au versement d'une aide incompatible avec le marché intérieur, il devient créancier des aides versées qu'il est désormais tenu de récupérer. Or, pour agir en créancier diligent, il doit, si nécessaire, épuiser toutes les voies de droit disponibles dans son ordre juridique, comme le ferait un créancier privé cherchant à obtenir par tout moyen de droit le remboursement des sommes qui lui sont dues.

⁴⁰ Le formulaire de plainte de la Commission place à ce titre la catégorie des concurrents du bénéficiaire en première position dans la partie « description de l'identité du plaignant » (point 3 du formulaire) :

« 3. Veuillez choisir une des options suivantes pour décrire votre identité* :

a) Concurrent du ou des bénéficiaires

b) Association professionnelle représentant les intérêts de concurrents

c) Organisation non gouvernementale

d) Syndicat

e) Citoyen de l'Union européenne

f) Autre (veuillez préciser) »

⁴¹ Décision de la Commission européenne n°2004/343/CE du 16 décembre 2003.

Annexe II

Tableau 3 : Exemples de décisions négatives de la Commission comportant un volet de récupération des aides

Entreprise / secteur concernés	Synthèse de l'affaire
SeaFrance (dossier clos)	La Commission avait ordonné la récupération de l'aide accordée par la SCNF à sa filiale SeaFrance. L'entreprise a été placée en liquidation judiciaire. Un protocole transactionnel a été conclu entre les créanciers de SeaFrance, dont la SNCF qui a récupéré une partie de sa créance.
Sernam (dossier clos)	Par décision du 9 mars 2012, la Commission a décidé que diverses mesures prises en faveur de la Sernam constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et devaient être récupérées. La SNCF a formé un recours devant le Tribunal de l'Union européenne (affaire T-242/12) et le gouvernement français est intervenu à son soutien. S'agissant de la récupération de l'aide litigieuse, les autorités françaises ont exposé à la Commission pourquoi elles considéraient qu'elles étaient dans l'impossibilité absolue de récupérer cette aide. À la suite de cette communication, la Commission n'a pas persisté dans sa demande de récupération.
Financement des retraites des fonctionnaires rattachés à France Télécom (dossier en cours)	Par décision du 20 décembre 2011, la Commission a décidé que certaines mesures adoptées dans le cadre de la réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à France Télécom constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et devaient être récupérées. Le gouvernement français a demandé l'annulation de cette décision par recours introduit le 2 mars 2012 (T-135/12). Dans l'attente de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne (rendu le 26 février 2015 et qui rejette le recours du gouvernement français), l'obligation de récupérer l'aide a été mise en exécution par la mise sous séquestre des montants concernés.
Plan de campagne dans le secteur des fruits et légumes (dossier en cours)	Par décision du 28 janvier 2009, la Commission a décidé que les aides octroyées dans le cadre des plans de campagne dans le secteur des fruits et légumes constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et devaient être récupérées. Cette décision a fait l'objet de trois recours en annulation, dont l'un avait été introduit par le gouvernement français. Par trois arrêts du 27 septembre 2012, le Tribunal de l'Union européenne a rejeté ces recours. Aucun pourvoi n'a été formé contre ces arrêts. S'agissant de l'état de la procédure de récupération des aides, les autorités françaises ont informé la Commission, le 9 décembre 2013, que la procédure de récupération porte sur le montant de 197 425 947 euros avant intérêts et que les autorités françaises ont traité 86,1 % de ce montant. Selon les autorités françaises, les 13,9 % restants concernent des cas où la récupération s'avère particulièrement difficile mais pour lesquelles les autorités françaises déploient tous les efforts en vue d'achever la procédure. Cependant, la Commission, estimant que cette décision n'a pas été mise en œuvre de façon satisfaisante, a introduit, le 24 janvier 2014, un recours en manquement contre le gouvernement français pour non récupération complète de ces aides (affaire C-37/14). L'arrêt a été rendu le 12 février 2014 et condamne la France. La procédure de récupération se poursuit.

Annexe II

Entreprise / secteur concernés	Synthèse de l'affaire
Aides en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs à la suite de la catastrophe de « l'Erika » (dossier clos)	Par décision du 14 juillet 2004, la Commission a décidé que certaines mesures d'aides mises à exécution en faveur des aquaculteurs et des pêcheurs après la catastrophe de l'Erika constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et devaient être récupérées. La France a été condamnée en manquement pour non récupération de ces aides par un arrêt du 20 octobre 2011. Dans une lettre du 15 octobre 2013, les autorités françaises ont indiqué à la Commission qu'elles avaient récupéré 1, 795 M€ et que la procédure de récupération des aides était achevée.
Entreprises en difficultés (dossier en cours)	Par décision du 16 septembre 2003, la Commission a décidé que le régime d'aide aux entreprises en difficulté de l'article 44 septies du Code général des impôts constituait un régime d'aides d'État incompatible avec le marché intérieur et que les aides octroyées à ce titre devaient être récupérées. La France a été condamnée en manquement pour non récupération de ces aides par un arrêt du 13 novembre 2008. Une liste de 167 entreprises concernées a été arrêtée par la France et la Commission en 2009. Des titres de perception ont été émis à l'encontre de ces entreprises. Début 2015, les demandes d'information de la Commission ne portaient plus que sur 8 entreprises.
Scott Paper/Kimberley Clark (dossier clos)	Par décision du 12 juillet 2000, la Commission a décidé que le prix préférentiel pour l'achat d'un terrain (12,3 M€ en valeur actualisée) et le tarif préférentiel de la redevance d'assainissement que le département du Loiret et la municipalité d'Orléans ont octroyé à la société Scott Paper/Kimberly Clark constituaient des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur et qui devaient être récupérées. La France a été condamnée en manquement par un arrêt du 5 octobre 2006 pour non récupération de ces aides. La société bénéficiaire a été liquidée et la procédure de récupération arrive à son terme avec la conclusion d'un protocole d'accord qui a permis la récupération par les collectivités locales concernées d'un montant de 5,9 M€.

Source : Ministère des affaires étrangères (direction des affaires juridiques).

3.2.2. Les juridictions nationales sont également compétentes pour sanctionner les aides illégales au regard du droit de l'Union

Le juge national, généralement saisi par un concurrent du bénéficiaire de l'aide, peut déclarer celle-ci illégale et ordonner sa récupération.

Toutes les mesures non notifiées exposent les entreprises à des risques importants émanant des juridictions nationales. En effet, la CJUE a reconnu la compétence du juge national pour sanctionner le défaut de notification des aides⁴². En conséquence, le simple défaut de notification suffit pour entacher d'illégalité les actes nationaux de « mise à exécution » de ces aides. En France, le contentieux est majoritairement porté devant le juge administratif aux fins d'annulation des actes administratifs ou de résiliation de contrats publics comportant l'octroi d'aides.

Si les tribunaux nationaux ne peuvent pas juger une aide compatible (la question de la compatibilité d'une aide relevant de la compétence exclusive de la Commission), ils peuvent en revanche juger si la mesure constitue une aide illégale, en raison de l'absence de notification ou parce qu'elle a été jugée interdite, et en tirer les conséquences.

Ils sont à ce titre compétents pour :

- ◆ ordonner la récupération de l'aide ;
- ◆ prononcer la nullité des actes d'octroi de l'aide et des autres actes conditionnés par l'aide ;
- ◆ allouer des dommages et intérêts à un concurrent qui en a fait la demande.

L'affaire dite « Autocars Suzanne » illustre l'exercice de ces compétences par les juridictions administratives (cf. Encadré 14).

Par ailleurs, même en cas de décision de compatibilité prise par la Commission, lorsque l'aide n'a pas été notifiée, le juge national doit condamner l'entreprise à verser des intérêts pour la période comprise entre la date d'octroi de l'aide et la décision de la Commission⁴³.

Le Conseil d'État a, ainsi, jugé qu'« il incombe (...) aux juridictions nationales de sanctionner, le cas échéant, l'invalidité de dispositions de droit national qui auraient institué ou modifié une telle aide en méconnaissance de l'obligation, qu'impose aux États membres, le paragraphe 3 de l'article 88 du traité, d'en notifier le projet à la Commission, préalablement à toute mise à exécution »⁴⁴.

⁴² CJCE, 21 novembre 1991, C-354/90.

⁴³ CJCE, 12 février 2008, CELF, C-199/06.

⁴⁴ CE, 9 novembre 2011, *SNC Stop Hôtel Villeneuve d'Ascq*, requête n 323273.

Encadré 14 : Illustration de l'intervention des juridictions nationales : l'affaire « Autocars Suzanne », une procédure en cours depuis plus de dix ans

En décembre 2008, la Région Ile-de-France a été informée par la préfecture de Région d'une plainte déposée par la société des « Autocars Suzanne » auprès de la Commission européenne concernant les subventions versées par la Région aux fins d'amélioration des services de transport en commun⁴⁵.

◆ **Recours en annulation des aides devant le juge administratif**

En amont de cette plainte, un recours en annulation des délibérations⁴⁶ instituant les aides financières en investissement visées a été introduit le 3 mai 2004 devant le Tribunal administratif (TA) de Paris par le Syndicat Autonome des Transporteurs de Voyageurs et la société Autocars Suzanne. Le recours était motivé par la méconnaissance des obligations de notification et donc l'illégalité des mesures d'aides. Par un jugement du 10 juillet 2008⁴⁷, le TA de Paris, a considéré que les délibérations en cause instituaient un régime d'aides d'État, que ce régime était illégal en l'absence de notification à la Commission, et par voie de conséquence, a enjoint la Région d'abroger les délibérations litigieuses. La région s'est conformée à la décision du TA, tout en en interjetant appel. Ce jugement a ensuite été confirmé en appel⁴⁸ et en cassation⁴⁹.

◆ **Contentieux en vue de la récupération des aides**

Parallèlement à ce recours, la société des Autocars Suzanne et le Syndicat ont exercé une autre action tendant à ce qu'il soit enjoint à la région de procéder à la récupération des aides illégalement versées. Le TA de Paris a enjoint la Région de procéder dans un délai de six mois à la restitution des aides illégalement versées^{50 51}. A ce jour, le juge de l'exécution n'a pas été saisi par la société plaignante et l'injonction de récupérer les aides auprès des entreprises bénéficiaires n'a pas été mise en œuvre par la Région⁵².

La Région a interjeté appel de ce jugement et demandé le sursis à exécution de celui-ci. La Cour administrative d'appel de Paris a rejeté la demande de sursis à exécution de l'injonction de récupération⁵³. La procédure d'appel, non suspensive, est en cours d'instruction. Cinq des sept groupes transporteurs bénéficiaires des aides sont intervenus à l'instance (mémoires en intervention du 27 février 2015).

◆ **Contentieux indemnitaire**

Par plusieurs jugements rendus le 4 juin 2013, le TA de Paris a rejeté les recours indemnitaires introduits par des transporteurs adhérents du SATV au motif que ni le préjudice allégué ni le lien de causalité avec l'illégalité constatée par le Conseil d'État n'étaient démontrés. Les jugements rendus sur les requêtes des sociétés Andrieux, Joncs Marins Voyages, Samta, Clamart Cars sont devenus définitifs (rejet). La société Autocars Suzanne a interjeté appel de ce jugement en août 2013. La procédure est toujours en cours.

Source : Conseil régional d'Ile-de-France.

⁴⁵ Aide d'Etat – CP 299/2008 – France, aides octroyées aux entreprises de transport en commun de la Région Ile-de-France.

⁴⁶ Délibérations adoptées en 1994, 1998 et 2001.

⁴⁷ TA de Paris, Syndicat Autonome des Transporteurs de Voyageurs, n°0417015.

⁴⁸ CAA Paris 12 juillet 2010, Région Ile-de-France, n° 08PA04753.

⁴⁹ Conseil d'Etat 23 juillet 2012, Région Ile-de-France, n° 343440.

⁵⁰ TA Paris 4 juin 2013, société Autocars R. Suzanne, n°0817138/2-1.

⁵¹ La Région a l'obligation d'émettre des titres de recettes à l'encontre des sociétés de transport qui ont bénéficié à l'époque de ces aides, sociétés qui étaient chargées par les collectivités publiques organisatrices, généralement par convention de 'délégation de service public', de l'exploitation de lignes régulières de transport de voyageurs.

⁵² La Région a adressé au début du mois de mars 2015 aux sept principaux groupes de transport concernés un courrier d'information les invitant à intervenir en appel au soutien de la Région et indiquant une première estimation des affectations allouées sur la période aux entreprises de transport relevant aujourd'hui des groupes concernés, compte tenu des opérations de concentration ayant eu lieu dans le secteur. D'après les premiers recensements effectués, il apparaît que sept groupes ont bénéficié de 196,76 M€ d'aides régionales, ce qui représente près de 75 % du montant total de l'enveloppe mobilisée.

⁵³ CAA de Paris arrêt n° 13PA03174 du 31 décembre 2013.

Le risque de sanction devant les juridictions nationales est d'autant plus important qu'il suffit à ces dernières de qualifier l'aide et de constater l'absence de notification pour annuler une mesure d'aide et demander la restitution des montants correspondants aux bénéficiaires.

Dans les cas les plus complexes, les tribunaux nationaux, confrontés à des difficultés en matière de qualification de l'aide, saisissent la CJUE d'une question préjudicielle. Le recours à cette procédure est assez rare puisque, depuis 2002, seules huit affaires préjudicielles sont dénombrées. Il n'en demeure pas moins que ces questions peuvent emporter des conséquences très importantes. À titre d'exemple :

- ♦ dans l'affaire *Doux Elevages et Coopérative agricole UKL-AREE* (affaire C-677/11) la CJUE était saisie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État à propos d'une décision implicite du ministre en charge de l'agriculture et de la pêche et du ministre en charge de l'économie, des finances et de l'emploi visant à étendre l'avenant d'un accord interprofessionnel par lequel le Comité interprofessionnel de la dinde française avait instauré une cotisation volontaire rendue obligatoire prélevée sur chacun des membres des professions représentées en son sein (ci-après « CVO »). Par arrêt rendu le 30 mai 2013, la Cour a confirmé que, comme le gouvernement français le soutenait, les CVO ne constituaient pas des ressources d'État au sens de l'article 107 §1 du TFUE. À la suite de cet arrêt, le Tribunal a rendu des ordonnances de non-lieu à statuer dans le cadre de trois recours en annulation intentés par la France à l'encontre de décisions de la Commission qui reposaient sur la prémisse selon laquelle les CVO constituaient des aides d'État (affaires T-79/09, T-478/11 et T-511/11) ;
- ♦ dans l'arrêt préjudiciel du 19 décembre 2013, « *Vent De Colère* » (affaire C-262/12), contrairement à ce que le gouvernement français soutenait, la CJUE a jugé que le mécanisme français de compensation des surcoûts résultant, pour les opérateurs électriques, de l'obligation d'achat d'électricité d'origine éolienne constituait une intervention au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107 §1 du TFUE. Ainsi, cet arrêt aura des conséquences importantes sur les bénéficiaires du mécanisme de compensation en cause. En effet, en principe, ces bénéficiaires devraient être amenés à rembourser l'aide dont ils ont bénéficié jusqu'à présent. Cependant, étant donné qu'à la suite de la prénotification par les autorités françaises du mécanisme de compensation en cause à la Commission, celle-ci a déclaré ce mécanisme compatible avec le marché intérieur, les remboursements pourraient se limiter au paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité de l'aide⁵⁴.

4. La France ne se singularise pas en termes de contentieux relatifs aux aides d'État devant les juridictions de l'Union

En moyenne, tous contentieux confondus, la France est présente dans environ 100 à 140 affaires devant les juridictions de l'Union européenne. Ainsi, la France est aujourd'hui présente dans 102 affaires, dont 10 (hors pourvois) sont relatives aux aides d'État (cf. *infra*) et dont 3 concernent une même entreprise (la SNCM). À titre de comparaison, l'Allemagne est présente dans 24 affaires relatives aux aides d'État et les deux pays sont sous le coup d'un recours en manquement.

Selon la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères⁵⁵, dans les années précédentes, le nombre annuel des affaires relatives aux aides d'État a pu atteindre la vingtaine.

⁵⁴ Voir en ce sens, l'arrêt du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, dans lequel la Cour a considéré que, lorsque la Commission a approuvé une aide, le juge national peut se borner à ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité

⁵⁵ La DAJ du ministère des affaires étrangères représente la France devant les juridictions de l'Union.

Encadré 15 : Affaires relatives aux aides d'État pendantes devant les juridictions de l'Union au 16 mars 2015

Six recours en annulation (France requérante) contre une décision de la Commission :

- ◆ France/Commission (SNCM), T-74/14 ;
- ◆ France/Commission (IFP-Statut EPIC), T-479/11 ;
- ◆ France/Commission, T-425/04 RENV ;
- ◆ France/Commission (Gardanne I), T-56/06 RENV II ;
- ◆ France/Commission (Gardanne II), T-116/07 ;
- ◆ France/Commission (SNCM-DSP 2007-2013), T-366/13 ;

Trois interventions dans un recours en annulation :

- ◆ Whirlpool/Commission, T-118/13 (au soutien de la Commission) ;
- ◆ SNCF/Commission, T-242/12 (au soutien de la SNCF) ;
- ◆ EGBA et RGA/Commission, T-238/14 (au soutien de la Commission) ;

Un recours en manquement :

- ◆ Commission/France (SNCM-DSP 2007-2013), C-63/14.

Source : Ministère des affaires étrangères (DAJ).

Depuis 2002, la France a été présente dans 77 affaires relatives aux aides d'État devant les juridictions de l'Union européenne. En moyenne, chaque année, la France est impliquée dans environ dix nouvelles affaires d'aides d'État devant ces juridictions. Alors que dans les autres domaines du droit de l'Union, la présence de la France devant les juridictions de l'Union se manifeste pour l'essentiel par le dépôt d'observations écrites et orales dans des affaires préjudicielles, en matière d'aides d'État, la plupart des affaires dans lesquelles la France est impliquée sont des recours directs (recours en annulation et interventions dans ces recours, recours en manquement, pourvois et interventions dans les pourvois).

Les 77 affaires relatives aux aides d'État dans lesquelles la France a été présente depuis 2002 se décomposent comme suit :

- ◆ 34 interventions⁵⁶ dans des recours en annulation ou des pourvois ;
- ◆ 14 recours en annulation de la France contre une décision de la Commission ;
- ◆ 8 recours en manquement visant la France ;
- ◆ 8 affaires préjudicielles ;
- ◆ 8 pourvois formés contre un arrêt du Tribunal, dans lesquels la France est soit requérant, soit défenderesse ;
- ◆ 3 renvois devant le Tribunal après annulation d'un arrêt du Tribunal par la Cour ;
- ◆ 1 demande de sursis à exécution devant et 1 pourvoi contre l'ordonnance rejetant cette demande.

S'agissant des interventions, dans la majorité de ces affaires (23 sur 34 affaires), le gouvernement français est intervenu au soutien de la Commission dans le cadre d'un recours en annulation ou d'un pourvoi mettant en cause la validité d'une décision de cette institution. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un recours en annulation d'une entreprise, le plus souvent française, contre une décision de la Commission qui a autorisé les autorités françaises à verser une aide à une entreprise concurrente de cette entreprise.

⁵⁶ Intervention à l'appui d'un recours formé par les parties à l'instance.

Encadré 16 : Exemple d'intervention de la France au soutien de la Commission

La France est intervenue plusieurs fois au soutien de la Commission dans le cadre de recours, en vue de défendre des décisions de la Commission relatives au financement public de l'audiovisuel. Par exemple, dans l'affaire T-275/11, la France est intervenue au soutien de la Commission dans le cadre d'un recours en annulation intenté par TF1 contre la décision, du 20 juillet 2010, par laquelle la Commission avait considéré que le mécanisme de financement pluriannuel que la France envisageait de mettre à exécution en faveur de France Télévisions sous la forme d'une subvention budgétaire annuelle était compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 106 §2 du TFUE. Dans son arrêt du 16 octobre 2013 relatif à cette affaire, le Tribunal a suivi la position défendue par la Commission et le gouvernement français et confirmé la décision de la Commission du 20 juillet 2010.

Il convient de souligner que cet échec de TF1 devant les juridictions de l'Union est le dernier d'une longue série puisque, depuis 2008, cette juridiction avait déjà rejeté six recours en annulation et un pourvoi de cette société dans lesquels la France était intervenue au soutien de la Commission (voir, en ce qui concerne les subventions d'investissement à France Télévisions ou la redevance audiovisuelle, ordonnance du Tribunal du 19 mai 2008, T-144/04, et arrêts du Tribunal du 11 mars 2009, T-354/05, du 1er juillet 2010, T-568/08 et 573/08, du 13 septembre 2010, T-193/06, du 10 juillet 2012, T-520/09, ainsi qu'arrêt de la Cour du 9 juin 2011, C-451/10 P, voir, en ce qui concerne les mécanismes de soutien du CNC à la production cinématographique et audiovisuelle, arrêt du Tribunal du 13 septembre 2010, T-193/06).

Source : DAJ du ministère des affaires étrangères.

S'agissant des quatorze recours en annulation intentés par la France contre une décision par laquelle la Commission a qualifié d'aide une mesure prise par les autorités françaises et estimé cette aide illégale et incompatible avec le marché intérieur, cinq de ces recours ont été accueillis par le Tribunal, cinq ont été rejetés par le Tribunal et quatre sont en cours.

Parmi les recours en annulation introduits par la France qui sont actuellement pendants devant les juridictions de l'Union, on peut signaler deux recours en annulation contre des décisions de la Commission relatives à la SNCM. D'une part, il s'agit d'un recours en annulation contre la décision du 2 mai 2013 qualifiant d'aides d'État incompatibles avec le marché unique les aides au titre du service complémentaire dans la délégation de service public 2007-2013 (affaire T-366/13). D'autre part, il s'agit d'un recours en annulation contre la décision du 20 novembre 2013 déclarant comme des aides d'État incompatibles avec le marché unique les aides octroyées à la SNCM à l'occasion de la privatisation de cette société en 2006.

S'agissant des huit recours en manquement, il s'agit de recours intentés par la Commission contre la France pour inexécution d'une décision de la Commission qualifiant une mesure des autorités françaises d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur et obligeant les autorités françaises à récupérer cette aide auprès de l'entreprise ou des entreprises bénéficiaires. Par exemple, par arrêt rendu le 12 février 2015, la France a été condamnée pour ne pas avoir exécuté la décision, du 28 janvier 2009, par laquelle la Commission a décidé que les aides octroyées dans le cadre des plans de campagne dans le secteur des fruits et légumes constituaient une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et devaient être récupérées (affaire C-37/14).

Parmi les huit pourvois dans lesquels la France a été partie, on peut signaler le pourvoi du gouvernement français contre l'arrêt du 20 septembre 2012, France/Commission (T-154/10) par lequel le Tribunal avait considéré, à la suite de la Commission, que La Poste bénéficie, en raison de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), d'une garantie implicite illimitée de l'État, qui constitue une aide au fonctionnement incompatible avec le marché intérieur. Par son arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P), la Cour de justice a rejeté le pourvoi du gouvernement français et confirmé la décision de la Commission.

Plus récemment, par deux ordonnances du 11 février 2015 (C-621/13 et C-624/13), la Cour a rejeté les pourvois d'Orange et d'Iliad contre les arrêts du Tribunal du 16 septembre 2013 (T-258/10 et T-325/10). Ces arrêts du Tribunal avaient rejeté les recours de ces sociétés contre la décision de la Commission, du 30 septembre 2009, selon laquelle la compensation de charges de service public pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit dans le département des Hauts-de-Seine ne constituait pas une aide d'État. Dans ces affaires, comme le gouvernement français était intervenu au soutien de la Commission dans le cadre des recours en annulation intentés par Orange et Iliad contre la décision de la Commission devant le Tribunal, il était automatiquement partie à la procédure de pourvoi et invité à produire un mémoire dit en réponse à l'instar de la Commission.

S'agissant des trois renvois devant le Tribunal, il s'agit de renvois à la suite d'un arrêt de la Cour qui a annulé un arrêt du Tribunal mais considéré que l'affaire n'était pas en état d'être jugée. En effet, dans le cadre d'un pourvoi, quand la Cour considère que l'affaire n'est pas en état d'être jugée, elle peut renvoyer cette affaire devant le Tribunal. Cela donne lieu à des procédures très longues⁵⁷.

5. La réforme du régime des aides d'État menée par la Commission vise à responsabiliser davantage les États en leur offrant de nouvelles marges de manœuvre en contrepartie de nouvelles obligations

La modernisation du régime d'aides d'État a été lancée par une communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, du 8 mai 2012⁵⁸, suivie d'une résolution du Parlement européen du 17 janvier 2013 sur la modernisation de la politique en matière d'aides d'État.

L'objectif affiché de la réforme est de « *faciliter le traitement d'aides bien conçues, axées sur les défaillances reconnues du marché et des objectifs d'intérêt commun, et les moins génératrices de distorsions (« aides appropriées») afin de corriger les défaillances des marchés, contribuer à leur fonctionnement efficient [et] éviter un gaspillage des ressources publiques* ».

⁵⁷ Par exemple, c'est le cas de l'affaire T-425/04 RENV, France/Commission (« mesures financières France Télécom »). Dans cette affaire, par décision du 2 août 2004, la Commission a décidé qu'un projet d'avance d'actionnaires de 9 M€ effectué en faveur de France Télécom en décembre 2002, placé dans le contexte de plusieurs déclarations des autorités françaises depuis juillet 2002, constituait une aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur. L'affaire est toujours pendante devant le Tribunal de l'Union.

⁵⁸ Communication COM/2012/0209 final.

5.1. La modernisation du régime des aides d'État : de nouvelles marges de manœuvre laissées aux États membres au travers de l'assouplissement des contrôles *ex ante*

5.1.1. Le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGE) : pierre angulaire de la réglementation en matière d'aides d'État

5.1.1.1. *Le champ d'application du RGE a été étendu à de nouvelles catégories d'aides permettant ainsi de sécuriser les interventions publiques dans certains secteurs et de clarifier certaines situations*

En principe, sauf pour les aides d'un montant très faible (règles *de minimis*), les mesures d'aides d'État accordées par les États membres aux entreprises doivent être notifiées à la Commission européenne pour approbation préalable.

En s'inscrivant dans le cadre des dispositions RGE⁵⁹, les États membres sont exemptés d'obligation de notification des aides octroyées à la Commission européenne. Le RGE :

- ♦ dresse la liste des catégories d'aides exemptées de notification (ainsi que les catégories expressément exclues du champ du RGE, cf. Encadré 17) ;
- ♦ fixe, pour chaque catégorie d'aide, les seuils (en montants) au-dessus desquels l'aide concernée ne peut être exemptée et doit dès lors faire l'objet d'une notification à la Commission (cf. article 4 du RGE) ;
- ♦ fixe, pour chaque catégorie d'aide son intensité (pourcentage maximal des coûts éligibles).

Encadré 17 : Formes d'aides expressément exclues du champ du RGE

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">♦ aides à la pêche, l'agriculture et l'aquaculture (RGE spécifique) ;♦ aides en faveur de l'exportation ;♦ aides « discriminatoires » ;♦ aides aux entreprises en difficulté (lignes directrices spécifiques) ;♦ aides pour faciliter la fermeture de mines de charbon. |
|---|

Source : Article 1^{er} du RGE.

Il convient de noter que dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, les exemptions sont prévues par deux règlements spécifiques (cf. Encadré 18)

⁵⁹ Règlement (UE) n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

Encadré 18 : Les règlements d'exemption dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche

Le règlement d'exemption par catégorie dans le secteur agricole a été étendu au secteur forestier et aux petites entreprises en zones rurales

Le règlement relatif aux exemptions par catégorie dans le secteur agricole⁶⁰, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 permet d'octroyer certaines catégories d'aides d'État aux secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales sans notification préalable à la Commission. Grâce à ce règlement, un plus grand nombre d'exemptions par catégorie peut être attribué. Ainsi, les États membres pourront octroyer des aides au secteur forestier et aux petites entreprises dans les zones rurales. Pour être exemptées de notification les aides ne devront pas dépasser certains seuils, ces derniers étant plus élevés pour les régions ultrapériphériques (jusqu'à 80 % du montant des coûts admissibles pour les aides aux investissements concernant la transformation de produits agricoles en produits non agricoles pour des régions ultrapériphériques dont le PIB par habitant est inférieur à 45 % de la moyenne de l'UE).

Ce nouveau règlement établit la procédure du guichet unique : les États membres doivent seulement informer la Commission de leurs exemptions par catégorie.

Le règlement d'exemption dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture

Ce règlement⁶¹ ne s'applique pas aux aides en faveur de projets comportant des coûts admissibles supérieurs à 2 M€ ou pour lesquels le montant de l'aide annuelle est supérieur à 1 M€ par bénéficiaire. Sont exclues de son champ d'application les aides octroyées aux entreprises en difficulté du champ d'application du règlement (ces aides doivent être appréciées à la lumière des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté).

Source : Mission.

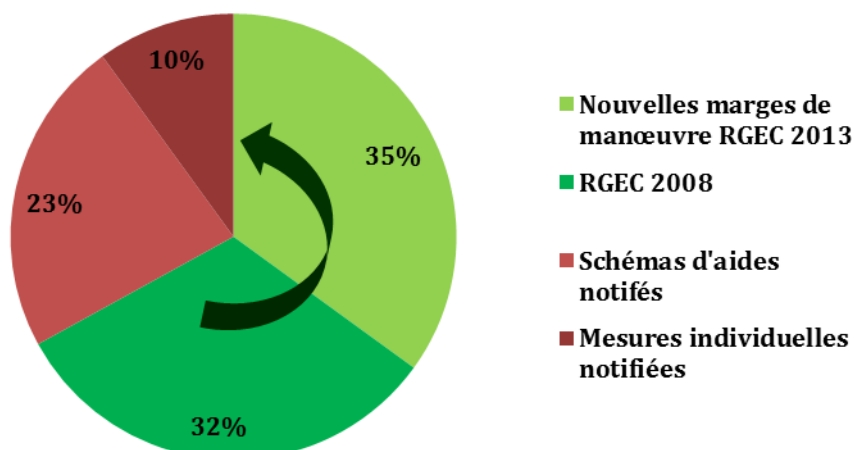
Le RGEC pose également le principe de transparence de l'aide, le montant de cette dernière devant pouvoir être calculé au moment de l'octroi.

Le précédent règlement, adopté en 2008, couvrait, selon la Commission, environ 60 % de toutes les mesures d'aide et un peu plus de 30 % des montants d'aide accordés chaque année dans l'Union européenne. En se basant sur des données de 2012, la Commission estime que près de trois quarts des mesures d'aides d'État actuelles et près des deux-tiers des montants d'aide seront exemptés en vertu du RGEC révisée. L'objectif affiché de la Commission est qu'à terme le RGEC couvre 90 % des régimes d'aide. La DG COMP a analysé 200 dossiers français ayant fait l'objet d'une notification et estime que 90 d'entre eux (soit 45%) pourraient relever du nouveau RGEC « moyennant quelques adaptations », notamment s'agissant des aides RDI et financement du risque environnement.

⁶⁰ Règlement déclarant certaines catégories d'aide dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et abrogeant le règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission, 25 juin 2014

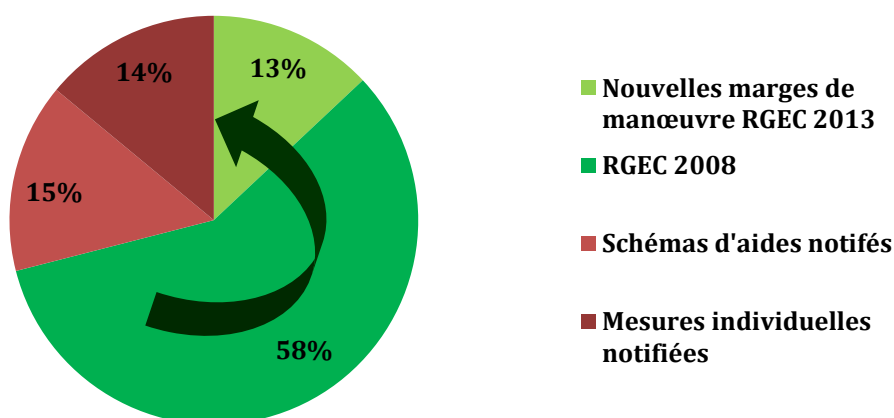
⁶¹ Règlement (UE) n°1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Graphique 6 : Extension du champ du RGEC en montants d'aides



Source : Commission européenne. Graphique Mission.

Graphique 7 : Extension du champ du RGEC en nombre de mesures d'aides

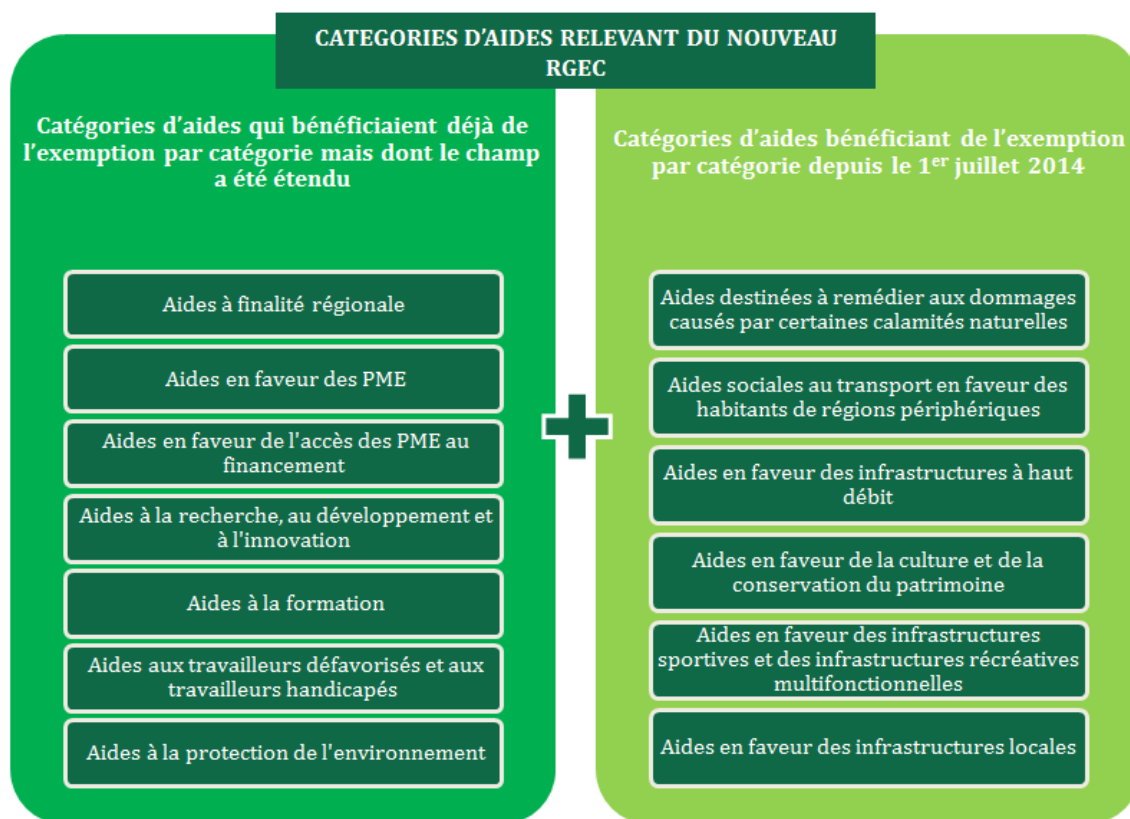


Source : Commission européenne. Graphique Mission.

Selon la Commission, « *encore plus de mesures d'aide pourraient être exemptées si les États membres font une utilisation intelligente des possibilités offertes par le règlement dans la conception de leurs régimes d'aides afin qu'ils remplissent les conditions requises* ». Les mesures d'aide qui ne sont pas couvertes par le RGEC continueront à être évaluées par la Commission en vertu de l'encadrement des aides d'État pertinents (lignes directrices et encadrements).

Le RGEC, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, s'applique à 13 catégories d'aides et prévoit 48 exemptions possibles au sein de ces catégories (cf. Graphique 8).

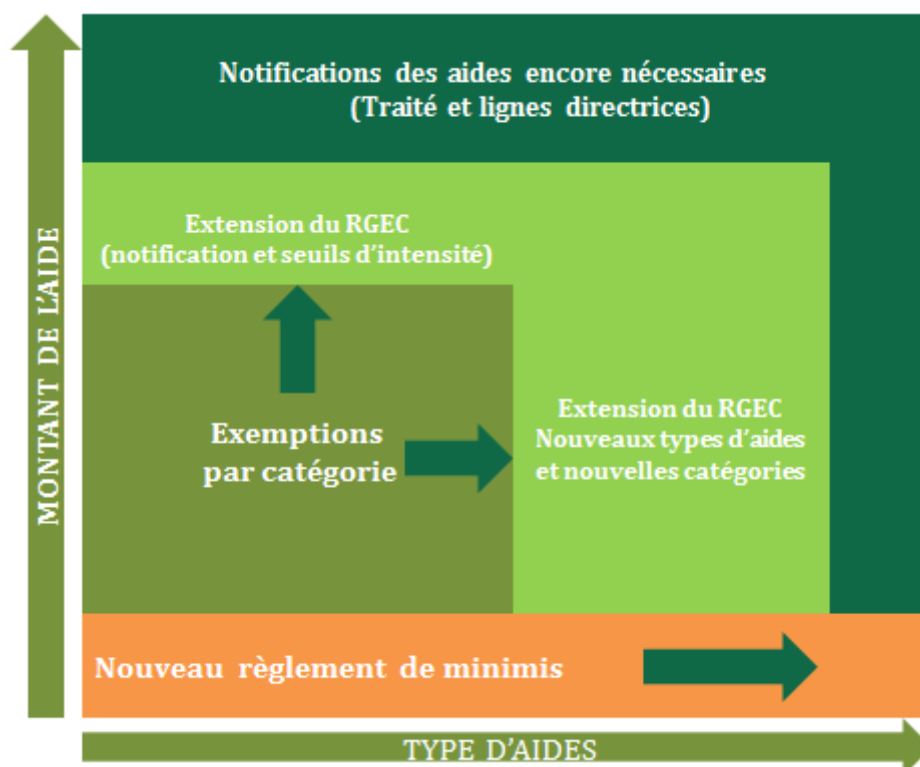
Graphique 8 : Extension du nombre de catégories d'aides entrant dans le champ du RGEC



Source : Mission.

Le RGEC constitue dès lors la pierre angulaire de la réglementation des aides d'État dans la mesure où il devient le texte de droit commun en la matière (cf. Graphique 9). Il consacre par ailleurs la nouvelle doctrine de la Commission qui souhaite substituer au contrôle historique *ex ante* un contrôle *ex post* (cf. *infra*).

Graphique 9 : Evolution de la réglementation européenne dans le cadre de la modernisation des aides d'État



Source : Commission Européenne. Graphique Mission.

- ♦ **L'extension du RGEC à de nouvelles catégories favorise la sécurité juridique des interventions publiques dans certains domaines. À titre d'exemples :**
 - ***dans le secteur des infrastructures sportives***

À titre d'exemple, dans le domaine des infrastructures sportives, la lecture combinée de la jurisprudence de la CJUE et de la décision du 18 décembre 2013 de la Commission européenne relative aux subventions versées aux projets de construction et de rénovation de stades destinés à accueillir l'UEFA EURO 2016, impose de s'interroger sur toute subvention publique (ou apport public à un projet) quel que soit le mode de portage juridique du projet ou son mode de propriété. Ainsi, peuvent être considérées comme aides d'État toutes les subventions versées à un projet d'équipement public dès lors qu'un opérateur économique est susceptible d'intervenir dans son exploitation ou son utilisation. Dans le même esprit, tous les apports initiaux apportés par la collectivité porteuse de projet sont susceptibles d'être qualifiés d'aides d'État.

Le champ des subventions devant faire l'objet d'une notification s'est donc considérablement étendu et en l'absence de notification des subventions, il y a un risque non négligeable d'ouverture d'une procédure par la Commission pouvant aboutir à l'obligation de récupérer une aide illégale voire de remise en cause de la légalité d'un projet devant le juge national pour non-respect du droit communautaire des aides d'État.

Annexe II

Le RGEC ouvre néanmoins la possibilité, pour les aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, d'une compatibilité⁶² avec le marché intérieur des aides inférieures à 15 M€ pour les projets dont le total des coûts admissibles sont inférieurs à 50 M€ et les aides au fonctionnement des infrastructures lorsqu'elles sont inférieures à 2 M€.

En cas de soumission à la Commission d'un régime exempté, se trouvent ainsi exclus de la notification toute subvention susceptible d'être qualifiée d'aide d'État d'un montant inférieur ou égal à 15 M€ (contre 200 000 € pour trois ans aujourd'hui dans le cadre du règlement n°1407-2013).

- ***dans le domaine culturel***

En l'absence de notification préalable à la Commission européenne, certaines aides versées dans le domaine culturel, notamment à des opérateurs, (en France mais également dans d'autres États membres), sont susceptibles d'être déclarées illégales par les instances européennes ou les juridictions françaises⁶³. Avant l'inclusion du secteur culturel dans le RGEC, les interventions publiques devaient :

- soit être notifiées à la Commission ;
- soit relever du règlement *de minimis* (seuil de 200 k€ d'aides sur trois ans) ;
- soit s'inscrire dans le cadre de la réglementation des SIEG ;
- soit s'inscrire en dehors du champ des aides d'État (activité non économique).

Le régime d'exemption du RGEC relatif aux « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » relève d'un champ large (création artistique, musées, bibliothèques, théâtres, opéras, festivals etc.), retient une définition large des coûts éligibles (coûts de personnel, dépenses de production etc.) et fixe des plafonds élevés pour les aides exemptées de notification (100 M€ par projet pour les aides à l'investissement et 50 M€ par établissement et par an pour les aides au fonctionnement).

- ***dans le domaine social***

Le RGEC introduit une nouvelle catégorie d'aide intitulée « aide pour compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés » qui concerne les mesures qui visent à développer l'autonomie de la personne et à améliorer son adaptation à l'environnement de travail (coûts admissibles : emploi et formation d'assistants (12/24 mois) ; intensité d'aide à hauteur de 50 % ; seuil de 5 M€/entreprise/an).

⁶² Sous réserve de conditions liées à l'utilisation de l'équipement :

- 20 % minimum d'utilisation par des tiers lorsqu'un utilisateur préférentiel a été désigné (i.e. les clubs résidents) ;
- Conditions transparentes et non discriminatoires d'accès à l'équipement à l'exception des entreprises ayant participé à hauteur d'au moins 30 % au financement du bien.

⁶³ Une telle illégalité implique notamment la récupération de l'aide versée (cf. affaire du Centre d'exportation du Livre français (CELF) qui gérât le programme de soutien aux petites commandes de libraires étrangers et a été considéré par la Commission comme étant le bénéficiaire d'aides illégales entre 1982 et 2002. La restitution des aides a provoqué la liquidation judiciaire du CELF et certains contentieux sont toujours en cours.

5.1.1.2. L'extension du RGEC à certains types d'aides favorise également une plus grande flexibilité en matière d'intervention

Certains types d'aides sont désormais exemptés de notification. À titre d'exemple, concernant les régions ultra périphériques (RUP), le RGEC offre une avancée importante en matière d'aides au fonctionnement puisque certaines d'entre elles n'auront plus besoin d'être notifiées à la Commission. Les aides au fonctionnement visant à compenser les surcoûts de transport sont désormais exemptées de notification ainsi que les aides au fonctionnement visant à compenser les autres surcoûts liés aux handicaps spécifiques établis dans l'article 349 du TFUE (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, etc.) sous certaines conditions.

Les conditions sont que l'activité des bénéficiaires soit réalisée dans la région concernée et que le montant des aides par an ne dépasse pas :

- ◆ soit 15 % de la valeur ajoutée créée annuellement par le bénéficiaire ;
- ◆ soit 25 % des coûts annuels liés à la masse salariale du bénéficiaire ;
- ◆ soit 10 % du chiffre d'affaires annuel du bénéficiaire.

Les aides au fonctionnement répondant à ces critères fixés dans le RGEC ne doivent plus être notifiées. Il reste en revanche possible d'instaurer des régimes d'aide d'État aux intensités de soutien aux entreprises plus élevées mais ils doivent être notifiés à la Commission.

Il est à noter que ces seuils posent actuellement des difficultés au ministère des Outre-mer. En effet, les seuils susmentionnés seraient trop bas au regard du niveau actuel des aides octroyées⁶⁴. La Commission européenne aurait conscience de ces difficultés et aurait d'ailleurs délivré à l'Espagne une lettre de confort permettant à cette dernière d'octroyer des aides jusqu'à 17,5% du chiffre annuel du bénéficiaire (contre 10% prévus dans le RGEC). La France aurait obtenu des assurances orales de la part de la Commission européenne allant dans le sens de la « jurisprudence » espagnole. Il n'en demeure pas moins que le ministère des outre-mer envisage de demander une révision du RGEC afin d'obtenir, dans le texte, une augmentation des seuils applicables aux aides au fonctionnement.

Certaines catégories d'aides déjà exemptées de notification par le RGEC de 2008 ont vu leur champ d'application étendu

À titre d'exemple, le champ d'application des aides aux projets de RDI pouvant être exemptées de l'obligation de notification au titre du RGEC a été élargi. Il s'étend à présent aux projets pilotes et prototypes, aux pôles d'innovation et aux aides à l'innovation de procédé et d'organisation.

Certains seuils de notification ont également été relevés comme par exemple le seuil applicable aux aides en faveur des projets de développement expérimental fixé à 15 M€ contre 7,5 M€ dans le précédent RGEC ou celui applicable aux aides à l'investissement dans les infrastructures de recherche porté à 40 M€ (contre 20 M€ dans le RGEC de 2008).

⁶⁴ Sur ce point, la Ministre des Outre-mer a d'ailleurs répondu à une question de Monsieur le Député Bruno Nestor Azerot lors de la séance des questions au Gouvernement du 18 mars 2015 à l'Assemblée nationale : « *Comme vous l'avez signalé, un certain nombre de dispositions de ce règlement semblent difficilement applicables aux outre-mer. Nous en sommes conscients, et nous sommes d'accord avec vous sur le fait qu'il faudra réviser ce RGEC pour mieux prendre en compte la situation des outre-mer. Mais, vous le savez, ce processus sera long. En attendant, nous poursuivons le dialogue avec la Commission européenne, afin de prendre en compte les spécificités des outre-mer. C'est la démarche que nous privilégions aujourd'hui* ».

5.1.2. Le champ d'application des règlements *de minimis* a également été étendu dans le cadre de la modernisation des aides d'État

5.1.2.1. Le règlement *de minimis* général n'exclue plus les entreprises en difficulté de son champ d'application

Le règlement *de minimis* dit « général », entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014⁶⁵, concerne les mesures qui, ne dépassant pas un certain seuil et répondant aux critères fixés, ne constituent pas des aides d'État et ne doivent par conséquent pas être notifiées à la Commission. Ce règlement est applicable aux entreprises industrielles ou artisanales, hors secteurs spécifiques, sous réserve que l'aide *de minimis* soit plafonnée à 200 k€ sur trois exercices fiscaux. Ce règlement exclut toutes les activités relatives au secteur de la pêche et de l'aquaculture. Il est applicable aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles à l'exception des :

- ◆ aides déterminées en fonction du prix ou de la quantité de produits achetés aux producteurs primaires/mis sur le marché et interdiction des aides conditionnées à une rétrocession partielle ou totale à ceux-ci ;
- ◆ aides à l'exportation, des aides liées aux quantités exportées, aux réseaux à l'exportation ;
- ◆ aides conditionnées à l'utilisation de produits nationaux au détriment de produits d'autres pays.

Les entreprises connaissant des difficultés financières ne sont désormais plus exclues du champ d'application du règlement et seront donc autorisées à recevoir des aides *de minimis*. De plus, la définition de la notion d'« entreprise » a été simplifiée et clarifiée (cf. encadré *infra*). En outre, des prêts subventionnés d'un montant maximal de 1 M€ peuvent également être admis si certaines conditions sont remplies.

Encadré 19 : La notion d'entreprise unique : une clarification qui nécessite une vigilance accrue en matière d'octroi des aides

Le nouveau règlement *de minimis* général précise que le seuil de 200 k€ s'apprécie par « entreprise unique », c'est-à-dire en réalité au niveau du groupe. L'article 2, § 2, du règlement donne une définition de l'entreprise unique qui oblige à prendre en compte, pour le calcul des seuils, les entreprises auxquelles cette entreprise est liée lorsque tel est le cas. Pour l'appréciation du seuil de 200 k€, il convient donc d'agréger toutes les entreprises qui entretiennent entre elles directement ou indirectement l'une des relations suivantes :

- ◆ détention de la majorité des droits de vote (directement ou via un pacte d'actionnaires) ;
- ◆ droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance ;
- ◆ droit d'exercer une « influence dominante » en vertu d'un contrat ou d'une clause statutaire.

Pour la Commission, cette nouvelle définition de « l'entreprise unique » n'est qu'une clarification de l'état du droit relatif à l'interprétation de la notion d'entreprise tel qu'il résultait déjà de la jurisprudence de la CJUE⁶⁶. Toutefois, plusieurs États membres dont la France n'appliquaient pas cette interprétation de la notion « d'entreprise » et considéraient que le seuil de 200 k€ s'appliquait par entité juridique bénéficiaire. La clarification apportée par le règlement nécessite donc une vigilance plus grande de la part des autorités publiques qui dispensent les aides.

Source : Mission.

⁶⁵ Règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis*, JO L352

⁶⁶ En effet, dans un arrêt du 13 juin 2002 (CJCE, 13 juin 2002, Commission c/ Pays-Bas, C-382/99), la Cour avait déjà jugé que l'appréciation du plafond de minimis devait s'apprécier de manière consolidée en englobant toutes les entreprises contrôlées en droit ou en fait par le bénéficiaire de l'aide.

5.1.2.2. Les seuils du règlement de minimis agricole ont été doublés

Le nouveau règlement *de minimis* applicable au secteur agricole⁶⁷, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, vise à relever le plafond et à préciser la définition des aides de faible importance (aides *de minimis*) pouvant être considérées comme ne constituant pas des aides d'État. Jusqu'à présent, les aides qui n'excédaient pas 7,5 k€ par bénéficiaire sur une période de trois exercices fiscaux, ni un plafond de 0,75 % de la valeur de la production agricole établi pour chaque État membre, étaient considérées comme des aides ne faussant pas ou ne menaçant pas de fausser la concurrence. Le nouveau règlement porte le montant par bénéficiaire à 15 k€ sur une période de trois exercices fiscaux, et le plafond par État membre, à 1 % de la valeur de la production agricole. Le montant total de toutes les aides *de minimis* octroyées par l'État membre ne doit pas excéder un plafond déterminé par le règlement qui est de 722, 24 M€ pour la France.

Il convient de noter que ce règlement ne s'applique pas aux aides à l'exportation, aux aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux par préférence aux produits importés, ni aux aides servant à financer la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution dans d'autres États membres. Ce règlement simplifie, par ailleurs, le traitement des aides *de minimis* afin d'alléger les contraintes administratives et clarifie la notion d'« entreprise » afin de garantir qu'un groupe d'entreprises liées soit considéré comme constituant une entreprise unique aux fins de l'application des règles *de minimis*. Enfin, concernant la transformation des produits dans le secteur agricole et le secteur forestier, les dispositions applicables sont celles du règlement *de minimis* général (cf. supra).

5.1.2.3. Les fondamentaux du nouveau règlement de minimis dans les secteurs de la pêche et aquaculture restent toutefois identiques

La principale novation du nouveau règlement⁶⁸ réside dans son application aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture.

Le seuil des aides *de minimis* dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture reste fixé à 30 k€ par bénéficiaire sur une période de trois ans. Les aides *de minimis* accordées à l'ensemble des entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture sur une période de trois ans ne peuvent pas dépasser, par État membre, 2,5 % du chiffre d'affaires annuel de la pêche, à savoir des activités de capture, de transformation et d'aquaculture.

Les aides ne peuvent pas être utilisées pour l'achat de navires de pêche, pour la modernisation ou le remplacement du moteur principal ou auxiliaire des navires de pêche, pour des opérations qui augmentent la capacité de pêche d'un navire ou des équipements qui augmentent la capacité d'un navire à détecter le poisson, ou pour toute autre opération non admissible au titre du règlement relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

⁶⁷ Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, JO L 352, 24 décembre 2013.

⁶⁸ Le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission (remplaçant le règlement (CE) n° 875/2007 de la Commission).

5.1.3. Les champs d'application des lignes directrices et encadrements sectoriels ont été précisés et généralement étendus

Dans le cadre de la modernisation des aides d'État, la Commission a également révisé les lignes directrices et encadrements visant à établir les conditions de compatibilité d'une aide avec le marché intérieur.

5.1.3.1. Les lignes directrices pour la protection de l'environnement et l'énergie tirent les conséquences de la montée en puissance des questions énergétiques

Les lignes directrices sur les aides d'État pour la protection de l'environnement et l'énergie, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014⁶⁹, constituent l'un des instruments de mise en œuvre du plan d'action et des exigences environnementales liées aux objectifs en matière d'énergie et de changement climatique arrêtés par le Conseil européen. Les procédures de mise en œuvre de certaines mesures d'aides sont simplifiées pour plusieurs catégories d'aides dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'énergie, incluses dans le règlement général d'exemption par catégories (RGE) si elles ne dépassent pas certains seuils.

Les nouvelles lignes directrices étendent la portée des lignes directrices existantes (lignes directrices concernant les aides pour la protection de l'environnement) dans le domaine de l'énergie, en particulier pour couvrir les aides octroyées à des projets d'infrastructure énergétique. Les règles visant à favoriser les énergies renouvelables sont modernisées afin de tenir compte de leur part croissante dans le marché de l'électricité et de la nécessité de les rendre les durables.

5.1.3.2. La Communication sur les aides au cinéma et aux œuvres audiovisuelles étend les possibilités d'aide dans ce secteur, en particulier pour l'ensemble des étapes d'une œuvre audiovisuelle

La nouvelle communication sur le cinéma⁷⁰ autorise les aides d'État en faveur d'un éventail plus large d'activités.

Les nouvelles règles étendent la portée de la communication sur le cinéma de 2001 qui ne s'appliquait qu'aux aides d'État accordées à la production cinématographique, afin d'y inclure les différentes étapes d'une œuvre audiovisuelle, depuis sa conception jusqu'à sa diffusion auprès du public. L'intensité de l'aide qui peut être accordée à un film reste limitée en principe à 50 % du budget de production. Les coûts de distribution et de promotion peuvent bénéficier d'une aide d'une même intensité. En revanche, les coproductions financées par plus d'un État membre peuvent désormais bénéficier d'aides jusqu'à 60 % du budget de la production. Aucune limite n'est par ailleurs imposée aux aides à l'écriture des scénarios ou au développement de projets cinématographiques, ni aux aides visant des œuvres audiovisuelles difficiles, telles que définies par chaque État membre conformément au principe de subsidiarité.

⁶⁹ Communication de la Commission 008/C 82/01 du 9 avril 2014.

⁷⁰ Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles du 15 novembre 2013(2013/C 332/01).

En vertu de ces nouvelles règles, les États membres continuent de pouvoir imposer des conditions de territorialisation des dépenses aux bénéficiaires d'aides en faveur d'œuvres audiovisuelles⁷¹. Les États membres disposent de deux années pour rendre leurs régimes d'aide existants conformes à cette communication.

Il convient de noter que les autorités françaises ont été particulièrement actives dans le cadre de la préparation de cette nouvelle Communication, en prônant la défense et l'intérêt de la diversité culturelle.

5.1.3.3. Les lignes directrices « communication à haut débit » laissent davantage de marges de manœuvre aux pouvoirs publics mais dans un cadre de contrôle strict

Les lignes directrices « haut débit »⁷², applicables depuis le 27 janvier 2013 introduisent certains changements dans ce secteur, notamment :

- ♦ s'agissant des réseaux haut débit ultra-rapides, les lignes directrices révisées autorisent les financements publics dans les zones urbaines, tout en les soumettant à des conditions très strictes favorisant la concurrence ;
- ♦ les lignes directrices exigent que tout investissement public se réalise par palier : une infrastructure financée par des fonds publics n'est autorisée que si elle constitue une amélioration importante des réseaux existants et non une simple amélioration marginale de la connectivité des citoyens.

La DGE (ex. DGCIS) a joué un rôle particulièrement moteur dans le cadre des négociations communautaires sur les lignes directrices « haut débit ».

5.1.3.4. Les nouvelles lignes directrices sur les aides en faveur des aéroports et des compagnies aériennes prennent en compte les spécificités des aéroports régionaux et des lignes à faible trafic

Les lignes directrices sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes⁷³, tirant notamment les conséquences des multiples jurisprudences de la CJUE dans le domaine (affaires Ryan Air et aéroports régionaux par exemple), précise les standards d'analyse de compatibilité avec le Marché intérieur de certaines aides :

- ♦ les aides d'État en faveur des investissements dans les infrastructures aéroportuaires sont autorisées s'il existe un réel besoin en matière de transport et si l'octroi d'une aide publique est nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région⁷⁴.

⁷¹ Les règles révisées garantissent que les obligations de territorialisation des dépenses restent proportionnelles à ces objectifs. En particulier, les États membres peuvent exiger que 160 % du montant de l'aide accordé soit dépensé sur leur territoire. Ils peuvent aussi exiger, indépendamment du montant de l'aide accordé, qu'une part minimale de l'activité de production soit effectuée sur leur territoire pour que les projets puissent bénéficier d'une aide. Ce niveau ne peut toutefois jamais dépasser 50 % du budget de production. Dans tous les cas, comme par le passé, l'obligation de territorialisation des dépenses ne peut en aucun cas dépasser 80 % du budget de production.

⁷² Communication de la Commission sur les lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (2013/C 25/01), JOUE C 25 du 26/01/2013

⁷³ Communication publiée le 20 février 2014.

⁷⁴ Les nouvelles lignes directrices fixent les intensités d'aide maximales autorisées afin d'assurer un juste équilibre entre les investissements publics et privés; ces intensités sont établies en fonction de la taille des aéroports. Il existe donc plus de possibilités d'octroi d'aides pour les petits aéroports qu'il n'en existe pour les grands.

- ◆ les aides au fonctionnement des aéroports régionaux (moins de trois millions de passagers par an) sont autorisées pendant une période transitoire de dix ans, sous certaines conditions, afin de laisser aux aéroports le temps d'adapter leur modèle d'entreprise. Pour pouvoir bénéficier d'aides au fonctionnement, les aéroports doivent établir un plan d'affaires prévoyant une couverture intégrale des coûts de fonctionnement dès la fin de la période transitoire. Étant donné que, dans les conditions actuelles de marché, les aéroports enregistrant un trafic de moins de 700 000 passagers annuels pourraient éprouver davantage de difficultés à assurer une telle couverture avant l'expiration de la période transitoire, les lignes directrices prévoient un régime spécial pour ces aéroports, lequel comporte des intensités d'aide supérieures et une réévaluation de la situation après cinq ans ;
- ◆ les aides au démarrage en faveur des compagnies aériennes qui ouvrent une nouvelle liaison aérienne sont autorisées pour autant qu'elles restent limitées dans le temps.

5.1.3.5. Les nouvelles lignes directrices relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté assouplissent les conditions d'intervention publique

Les nouvelles lignes directrices relatives au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficultés, entrées en vigueur le 1^{er} août 2014⁷⁵, remplacent celles adoptées en 2004 (les « lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration »). Certains de leurs grands principes demeurent :

- ◆ les aides aux entreprises qui connaissent des difficultés financières peuvent être octroyées temporairement pour une période de six mois (« aides au sauvetage ») ;
- ◆ au-delà de cette période, les aides doivent être remboursées ou un plan de restructuration doit être notifié à la Commission aux fins de leur autorisation en tant qu'« aides à la restructuration ». Ce plan doit veiller à ce que la viabilité à long terme d'une entreprise soit rétablie sans aides d'État supplémentaires, que les distorsions de concurrence induites par l'aide d'État soient compensées par des mesures spécifiques et que l'entreprise contribue aux coûts de restructuration ;
- ◆ les aides à la restructuration ne peuvent être accordées qu'une seule fois sur une période de dix ans (principe de non-récurrence), afin d'éviter que des entreprises qui ne sont pas viables soient maintenues artificiellement en vie à l'aide du soutien public.

Les principaux changements apportés par les nouvelles lignes directrices sont les suivants :

- ◆ de nouvelles règles autorisant un soutien temporaire à la restructuration des PME, conçu pour simplifier l'octroi de fonds publics à la restructuration tout en réduisant les distorsions de concurrence, et ce en favorisant les mesures qui faussent moins la concurrence, comme les prêts et les garanties, plutôt que les aides structurelles telles que les subventions directes ou les apports de capitaux. Un tel soutien peut désormais être accordé pour au maximum 18 mois – soit une période trois fois plus longue que la période pendant laquelle il est possible de recevoir des aides au sauvetage – sur la base d'un plan de restructuration simplifié.

⁷⁵ Communication publiée le 31 juillet 2014 (2014/C 249/01).

- ♦ de meilleurs filtres pour veiller à ce que les aides d'État profitent aux entreprises qui en ont réellement besoin et utiliser au mieux les financements publics. Les États membres doivent démontrer que l'aide est nécessaire pour éviter les situations difficiles, par exemple dans les zones où le chômage est élevé, et que l'octroi d'une aide à la restructuration fera la différence à cet égard, par exemple en réduisant les pertes d'emplois. Cette nouvelle possibilité de justification d'aide constitue un élément novateur important, la doctrine de la Commission écartant en règle générale la finalité de l'aide comme critère de compatibilité ;
- ♦ de nouvelles règles garantissant que les investisseurs privés assument leur juste part des coûts de restructuration de l'entreprise (« répartition des charges »). Les investisseurs de l'entreprise seront en premier lieu responsables de la couverture des pertes subies avant que toute aide d'État ne soit octroyée, et l'État obtiendra un juste retour sur son investissement si le plan de restructuration réussit.

L'appréhension de ces nouvelles règles et leur articulation éventuelle avec la doctrine communautaire relative à l'investisseur ou le créancier avisé constitue un réel enjeu, notamment pour le Comité interministériel de restructuration industriel (CIRI)⁷⁶ dont la mission est d'accompagner les entreprises en difficulté dans le cadre de négociations industrielles, bancaires et financières.

5.1.3.6. Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (AFR) apparaissent en revanche plus restrictives que les précédentes pour les grandes entreprises

Les lignes directrices concernant les AFR pour la période 2014-2020⁷⁷, adoptées par la Commission européenne le 19 juin 2013, ont pour but d'encourager le développement économique et la création d'emplois dans les régions européennes les plus défavorisées.

Les lignes directrices remplissent deux fonctions principales :

- ♦ définir les paramètres d'élaboration des cartes des zones assistées et les valeurs des aides leur étant associées ;
- ♦ définir les critères d'évaluation des mesures qui ne sont pas couvertes par le RGEC (cf. *supra*) et sont donc soumises à une obligation de notification. Comme cela était déjà le cas, la plupart des mesures seront couvertes par le RGEC et ne seront donc pas soumises à une obligation de notification.

À l'instar des lignes directrices 2007-2013, les lignes directrices 2014-2020 n'autorisent pas l'octroi d'AFR pour les secteurs de la sidérurgie et des fibres synthétiques et ne s'appliquent pas si des dispositions sectorielles spécifiques sont prises en vertu du Traité⁷⁸. Les lignes directrices 2014-2020 excluent par ailleurs les aéroports ainsi que le secteur de l'énergie, qui font l'objet d'encadrements particuliers.

Les AFR peuvent d'autre part être utilisées pour le développement des réseaux à haut débit, sous réserve de conformité aux critères édictés par les lignes directrices applicables.

Les aides à la construction navale sont également couvertes par les lignes directrices 2014-2020, suite à l'expiration de l'encadrement spécifiques du secteur à la fin 2013 (mais elles sont exclues du RGEC). Un régime d'aide régionale couvrant le secteur de la construction navale devrait donc être notifié et évalué sur la base des lignes directrices.

⁷⁶ Le Secrétariat général du CIRI est assuré par la direction générale du Trésor.

⁷⁷ Communication publiée le 23 juillet 2013 (2013/C 209/01).

⁷⁸ Notamment la pêche et l'aquaculture, l'agriculture et les transports.

Annexe II

Les nouvelles lignes directrices prévoient une augmentation de la couverture de population nationale (qui passe de 18.9 % à 24.17 % de la population nationale) mais limitent en revanche les possibilités d'aides. En effet, les nouvelles lignes directrices ne permettent plus de soutenir tous les investissements des grandes entreprises. Pour ces dernières, seules les créations d'activité ou les extensions d'établissement pour la production de nouveaux produits peuvent désormais bénéficier de concours publics.

Au total, les nouvelles lignes directrices reprennent pour l'essentiel l'ensemble des règles qui étaient en vigueur sur la période 2007-2013 pour les aides aux entreprises mais :

- ♦ interdisent le soutien public des projets d'extensions des entreprises de plus de 249 salariés ;
- ♦ renforcent les règles d'incitativité pour les aides aux grandes entreprises ;
- ♦ réduisent les taux d'aides. À titre d'exemple, les taux bruts maximum en France métropolitaine pour les grandes entreprises sont désormais fixés à 10 % (contre 15 % dans le cadre des lignes directrices précédentes).

5.1.3.7. Les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques s'appliquent désormais à un plus grand nombre d'entreprises

La Commission européenne a adopté le 15 janvier 2014 les « lignes directrices de l'Union relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques ». Ces lignes directrices ont un champ d'application plus étendu que les lignes directrices de 2006. Les nouvelles lignes directrices :

- ♦ fixent une définition plus large des entreprises éligibles, recouvrant désormais non seulement les « start-ups », mais aussi les PME, les petites entreprises à moyenne capitalisation et les entreprises à moyenne capitalisation innovantes ;
- ♦ détermine un seuil de compatibilité relevé : le seuil des aides considérées *a priori* compatibles avec les règles européennes, a été nettement relevé : de 2,5 M€ d'investissement par entreprise cible et par période de douze mois, il est désormais établi à 15 M€ d'investissement par entreprise cible.
- ♦ confirment une approche plus souple du critère de participation minimum des investisseurs privés, afin de mieux prendre en compte le degré de risque important inhérent aux premiers stades de développement des PME. Le pourcentage minimal de participation des investisseurs privés, auparavant de 50 %, est désormais compris entre 10 % et 60 %, en fonction de l'ancienneté et du niveau de risque de l'entreprise.

5.1.3.8. Le nouvel encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI), combiné aux dispositions idoines du RGEC, assouplit sensiblement les conditions d'intervention publique dans ces domaines

Les règles de l'Union relatives aux aides d'État à la RDI sont énoncées dans deux textes complémentaires :

- ♦ **le nouveau RGEC** qui fixe les conditions auxquelles des aides d'État peuvent être octroyées sans notification préalable à la Commission (cf. *supra*) ;
- ♦ **le nouvel encadrement RDI** qui définit les critères selon lesquels la Commission appréciera les aides à la RDI qui doivent être notifiées par les États membres parce qu'elles sont plus susceptibles de fausser la concurrence.

Ces deux ensembles de règles sont entrés en vigueur le 1er juillet 2014.

Le nouvel Encadrement des aides d'État à la RDI⁷⁹, en cohérence avec l'objectif de l'Union de porter les dépenses de R&D à 3 % du PIB, et combiné aux dispositions du RGEC, a sensiblement assoupli les règles d'intervention publique.

À titre d'exemple, les États membres peuvent désormais accorder des aides au développement expérimental jusqu'à concurrence de 15 M€ par projet et par bénéficiaire, sans l'autorisation préalable de la Commission (contre 7,5 M€ au titre des règles antérieures). En outre, le champ d'application des aides aux projets de RDI pouvant être exemptées de l'obligation de notification au titre du RGEC a également été élargi puisqu'il s'étend désormais aux projets pilotes et prototypes, aux pôles d'innovation et aux aides à l'innovation de procédé et d'organisation (cf. *supra*).

Par ailleurs, l'encadrement RDI autorise, pour les mesures notifiées à titre individuel, des aides représentant jusqu'à 70 % des coûts admissibles pour les grandes entreprises et jusqu'à 90 % pour les petites entreprises menant des activités de recherche appliquée. Ces coûts admissibles incluent également les coûts de prototypage et de démonstration. Ces niveaux d'aide plus élevés pourront être autorisés s'il existe un réel déficit de financement et la Commission procédera à une analyse détaillée fondée sur les critères de l'encadrement pour confirmer la nécessité d'octroyer ces niveaux d'aide plus élevés, de manière à éviter les distorsions indues de la concurrence au sein du marché unique.

5.2. En contrepartie des nouvelles marges de manœuvre octroyées aux États membres, la Commission a mis en place des mécanismes de « sauvegarde »

5.2.1. S'agissant des régimes d'aides de grandes ampleurs, le bénéfice des dispositions du RGEC est conditionné à l'approbation par la Commission d'un plan d'évaluation élaboré par l'État membre

- ◆ **Pour pouvoir inscrire certains régimes d'aides de grande ampleur dans le cadre du RGEC, les États membres doivent obtenir de la Commission une validation de leur plan d'évaluation respectif**

L'article 1^{er} du RGEC dispose que : « *Le présent règlement ne s'applique pas :*

a) aux régimes relevant des sections 1 (exception faite de l'article 15), 2, 3, 4, 7 (exception faite de l'article 44) et 10 du chapitre III du présent règlement dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'État excède 150 millions EUR, une fois écoulés les six premiers mois suivant leur entrée en vigueur. La Commission peut décider que le présent règlement continuera de s'appliquer pour une période plus longue à l'un ou l'autre de ces régimes d'aides après avoir examiné le plan d'évaluation correspondant notifié par l'État membre à la Commission dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de l'entrée en vigueur du régime ;

b) aux modifications apportées aux régimes visés à l'article 1er, paragraphe 2, point a), autres que les modifications qui ne sont pas de nature à compromettre la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur au regard du présent règlement ou qui ne sont pas de nature à altérer sensiblement le contenu du plan d'évaluation approuvé ».

Tous les types d'aides visés par le RGEC ne sont donc pas concernés par cette obligation d'évaluation pesant sur les régimes de grande ampleur. La notification des plans d'évaluation concerne en effet les régimes dont le budget annuel est supérieur à 150 M€ et qui relèvent :

- ◆ des aides à finalité régionale (AFR) ;

⁷⁹ Publié le 27 juin 2014 (2014/C 198/01).

- ♦ des aides en faveur des PME ;
- ♦ des aides en faveur de l'accès des PME au financement ;
- ♦ des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) ;
- ♦ des aides à la protection de l'environnement⁸⁰.

Le RGEC prévoit ainsi que les régimes d'aides dotés d'un budget annuel supérieur à 150 M€ sont initialement exemptés pendant six mois à compter de leur entrée en vigueur. Pour pouvoir proroger ces régimes, les États membres doivent présenter des plans d'évaluation qui tiennent compte des spécificités de chacun d'eux et qui respectent des principes clairs (par exemple en ce qui concerne la planification, la collecte des données, les méthodes d'évaluation, l'évaluateur et la participation des parties prenantes).

À défaut, à l'expiration de la période de six mois, les États membres doivent notifier le régime d'aides à la Commission en vue de son appréciation.

Les résultats des évaluations contribueront à l'élaboration de régimes d'aides plus efficaces à l'avenir (la reconduction ou d'un régime dépendra en effet de l'appréciation de l'évaluation finale fournie, à horizon 2020, par l'État membre à la Commission).

- ♦ **Les plans d'évaluation : une novation qui induit l'élaboration d'une méthodologie nationale d'évaluation et l'identification des organes susceptibles de les élaborer**

Le RGEC définit le plan d'évaluation comme « *un document contenant au minimum les éléments suivants : les objectifs du régime d'aides à évaluer, les questions d'évaluation, les indicateurs de résultat, la méthode envisagée pour réaliser l'évaluation, les exigences en matière de collecte des données, le calendrier proposé pour l'évaluation, y compris la date de présentation du rapport d'évaluation final, la description de l'organisme indépendant réalisant l'évaluation ou les critères qui seront utilisés pour sa sélection et les modalités prévues pour garantir la publicité de l'évaluation* » ;

Selon la Commission, « *l'évaluation doit servir à contrôler si les hypothèses et conditions sur la base desquelles le régime a été jugé compatible avec le marché intérieur se vérifient, ainsi qu'à déterminer l'efficacité de la mesure d'aide à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques, et doit fournir des indications concernant l'incidence du régime sur la concurrence et les échanges* ».

La Commission apprécie les plans d'évaluation selon les principes définis dans le document de travail des services de la Commission relatif à l'évaluation des aides d'État⁸¹. Une introduction à l'évaluation des aides d'État est disponible dans une note de synthèse spéciale relative à la politique de concurrence.

Le document de travail de la Commission liste les éléments devant figurer dans le plan d'évaluation :

- **les objectifs du régime d'aides à évaluer** (« logique d'intervention » qui sous-tend le régime d'aides : besoins et les problèmes auxquels le régime entend remédier ; bénéficiaires cibles ; investissements visés ; effets escomptés ; principales hypothèses émises sur les facteurs externes susceptibles d'influer sur le régime) ;

⁸⁰ Hors aides sous forme de réductions de taxes environnementales accordées en vertu de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité qui sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107§3 du TFUE et sont exemptés de l'obligation de notification.

⁸¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_fr.pdf

Annexe II

- **les questions d'évaluation** (Incidence directe de l'aide sur les bénéficiaires (effet incitatif) ; incidence indirecte du régime d'aides (retombées sur l'activité d'autres entreprises ou sur d'autres régions géographiques ; éviction éventuelle d'investissements consentis par d'autres concurrents ou détourné l'activité économique de sites voisins ; proportionnalité et caractère approprié du régime d'aides.
- **les indicateurs de résultats ;**
- **la détermination de « l'incidence causale »** (l'incidence causale correspond à la différence entre le résultat obtenu grâce à l'aide et celui obtenu en l'absence d'aide) ;
- **les éléments relatifs aux modalités de suivi du régime** (modalités de collecte des données notamment) ;
- **le calendrier d'évaluation** : le plan d'évaluation doit fournir des informations sur le calendrier de l'évaluation (lequel doit être défini avec précision et en fonction de la durée d'autorisation du régime d'aides) et comporter des échéances, par exemple pour la collecte des données, la réalisation de l'évaluation et la présentation du rapport final ;
- **l'organe évaluateur** : la Commission souhaite que les évaluations soient effectuées par un organisme indépendant, au moins sur le plan fonctionnel, de l'autorité octroyant les aides et attestant des compétences nécessaires ainsi que d'un personnel dûment qualifié pour mener à bien ce type d'évaluations.

5.2.2. De nouvelles exigences de transparence comme conditions d'octroi des aides pèseront sur les États membres à compter du 1^{er} juillet 2016

La Commission européenne a introduit de nouvelles exigences en matière de transparence pour l'octroi des aides d'État⁸², élément essentiel de son initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État.

Les obligations de transparence qui concernent toutes les aides d'État sont les suivantes :

- ◆ les États membres publieront des informations sur toutes les aides d'État d'un montant supérieur à 500 000 euros sur un site internet spécifique ;
- ◆ les informations à communiquer comprennent le nom du bénéficiaire et le montant de l'aide octroyée ;
- ◆ elles préciseront si le bénéficiaire est une PME ou une grande entreprise, son lieu d'établissement et le secteur dans lequel il exerce ses activités ;
- ◆ elles mentionneront aussi l'instrument d'aide, la date d'octroi de l'aide et sa base juridique.

Ces informations seront publiées sur des sites internet nationaux ou régionaux dans les six mois qui suivent l'octroi de l'aide. **La publication de l'intégralité des informations demandées dans le délai imparti constitue une condition de validité de l'aide.**

La transparence s'étend également aux aides fiscales, des règles spécifiques garantissant le respect de la confidentialité en matière fiscale. Pour les régimes sous forme d'avantages fiscaux, les informations relatives aux montants des aides individuelles peuvent être fournies en utilisant les fourchettes suivantes (en millions d'euros) : [0,06 – 0,5] , [0,5-1], [1-2], [2-5], [5-10], [10-30], [30 et plus].

⁸² Communication de la Commission du 21 mai 2014.

Annexe II

La Communication met en cohérence les obligations de transparence de toutes les règles sur les aides d'État révisées dans le cadre de la modernisation des aides d'État conduite par la Commission.

Le contrôle de la conformité des aides accordées par rapport au règlement général d'exemption supposera que chaque financeur conserve par devers lui pendant dix ans⁸³ les dossiers de ces aides contenant toutes les pièces justificatives y afférentes.

Le CGET hébergera par ailleurs le site internet exhaustif dédié aux aides d'État (cf. Annexe III §8.2).

6. La déclinaison des nouvelles normes européennes au niveau national intervient dans un cadre institutionnel en mutation

6.1. L'appropriation des nouvelles règles en matière d'aides d'État en France constitue un enjeu pour l'ensemble des autorités publiques dispensant des aides

6.1.1. La déclinaison « pédagogique » des règles au niveau national est d'autant plus nécessaire que la réforme des aides d'État a conduit à densifier les textes de référence

Le souhait de la Commission d'étendre le bénéfice des exemptions de notification à de nouvelles catégories ou types d'aides et de préciser les lignes directrices et encadrements a induit une plus grande densité des textes (cf. Tableau 4 et Graphique 10).

Tableau 4 : Illustration de l'inflation réglementaire induite par la modernisation des aides d'État

Textes réglementaires européens sur les aides d'État pour la période 2014-2020	Période 2007-2013 Nombre de pages	Période 2014-2020 Nombre de pages	Augmentation (en %)	Augmentation (en volume)
Règlement général d'exemption (RGEC)	45	78	73	33
Règlement d'exemption agricole (REA)	19	75	295	56
Règlement développement rural (FEDER)	40	62	55	22
Règlement FEP/FEAMP	44	66	50	22
Règlement <i>de minimis</i> général	6	8	33	2
Règlement <i>de minimis</i> agricole	7	9	29	2
Règlement <i>de minimis</i> pêche	7	10	43	3
Lignes directrices AFR	32	45	41	13
Lignes directrices financement des risques	20	31	55	11
Lignes directrices environnement	33	55	67	22
Lignes directrices sauvetage et restructuration	16	28	75	12
Encadrement R&D&I	26	29	12	3

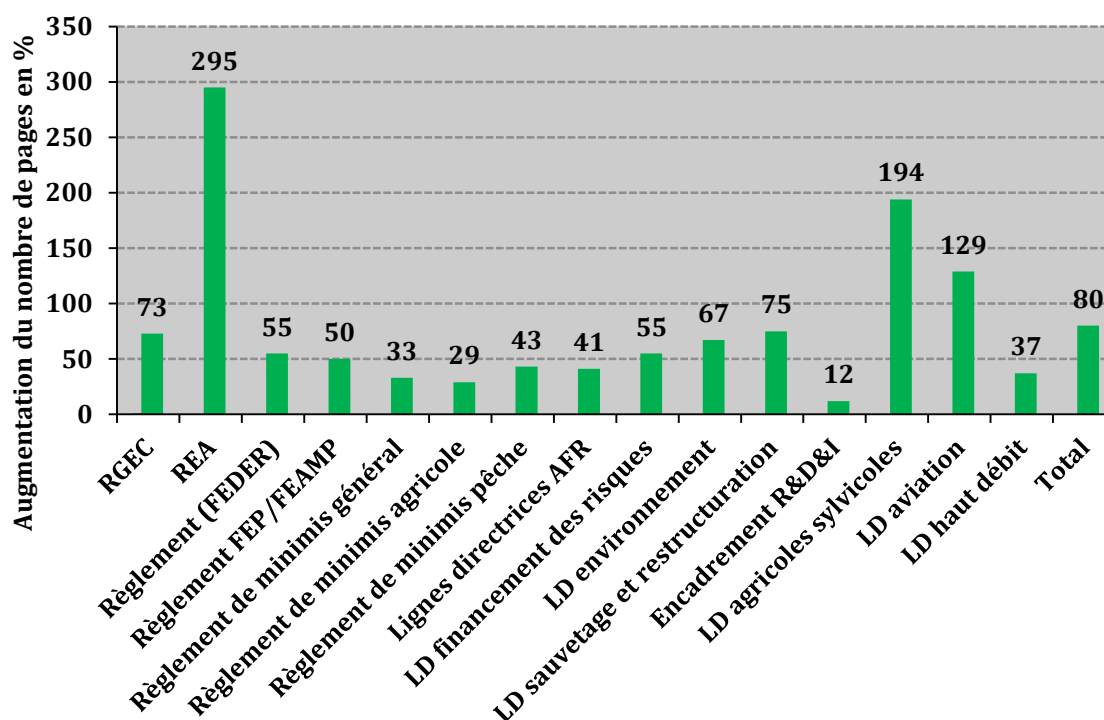
⁸³ Ce délai de dix ans correspond à celui pendant lequel la Commission européenne peut demander aux États membres qu'ils récupèrent les aides incompatibles et illégales.

Annexe II

Textes réglementaires européens sur les aides d'État pour la période 2014-2020	Période 2007-2013 Nombre de pages	Période 2014-2020 Nombre de pages	Augmentation (en %)	Augmentation (en volume)
Lignes directrices agricoles sylvicoles	33	97	194	64
Lignes directrices aviation	14	32	129	18
Lignes directrices haut débit	19	26	37	7
Nombre total de pages	361	651	+ 80	+ 290

Source : FCEA.

Graphique 10 : Inflation réglementaire en matière d'aides d'État



Source : FCEA. Graphique Mission.

Combinée à la complexité intrinsèque de la matière, cette inflation normative implique pour les États membres un enjeu de diffusion pédagogique des normes aux autorités publiques susceptibles d'octroyer des aides.

6.1.2. La traduction juridique française des obligations communautaires prend essentiellement la forme de régimes cadres élaborés au niveau national

L'action des pouvoirs publics en matière d'intervention économique doit respecter le TFUE, les règlements de l'Union (d'application directe) ainsi que les lignes directrices (le consentement exprès des États est requis), les encadrements ainsi que les décisions de la Commission adoptant les régimes d'aides qui lui sont notifiés par les États.

Au regard de la complexité de la réglementation communautaire, les autorités nationales ont mis en place un échelon normatif intermédiaire, sans valeur juridique intrinsèque : les régimes cadres. La mise en place de ces régimes vise notamment :

- ♦ à favoriser la lisibilité et donc l'appropriation de la réglementation communautaire par les autorités octroyant des aides, les régimes cadre étant, en règle générale, une déclinaison des textes de l'Union par secteur d'activité ou catégorie d'aides ;

- ♦ à sécuriser juridiquement l'intervention des autorités publiques ;
- ♦ à favoriser le recensement thématique des aides octroyées sur la base d'un cadre de référence national.

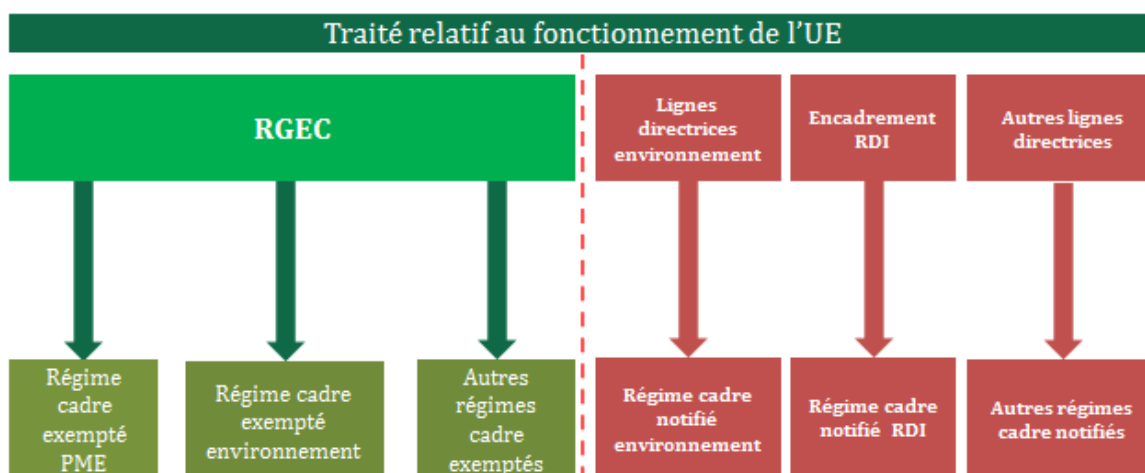
Les régimes cadres relèvent de deux catégories distinctes :

- ♦ **les régimes cadres exemptés**, pris sur la base d'un règlement d'exemption par catégorie (le RGEC ou le régime d'exemption agricole par exemple). Chaque régime cadre exempté regroupe les dispositions contenues dans le régime d'exemption européen (par catégorie d'aide ou type d'aide).

S'agissant plus particulièrement des régimes cadres exemptés pris sur le fondement du RGEC, ces derniers reprennent les sections thématiques du RGEC. Ainsi, à titre d'exemple, la section du RGEC relative aux aides à l'environnement est reprise dans un régime cadre exempté *ad hoc* relatif à l'environnement. Les autorités en charge de la conception de ces régimes exemptés (essentiellement le CGET et la DGE) sont tenus d'informer la Commission européenne de chacun des régimes cadre. Le régime cadre n'entre en vigueur qu'une fois cette formalité d'information remplie. Les aides octroyées par des entités publiques se plaçant sous l'égide du régime cadre sont réputées respecter le régime d'exemption communautaire (seul texte juridiquement contraignant en droit interne) ;

- ♦ **les régimes cadres notifiés** : pris sur la base des lignes directrices ou encadrement communautaires, ces régimes déclinent les dispositions contenues dans ces derniers. Les régimes cadres doivent être notifiés à la Commission européenne.

Graphique 11 : Illustration de la déclinaison de la réglementation de l'Union dans des régimes cadre nationaux



Source : CGET. Graphique Mission.

Le CGET **élabore les régimes cadres d'aides** mis en place sur la base des textes de référence (cf. Tableau 5). Pour cela, le CGET, en lien étroit avec la DGE, anime un groupe de travail réunissant l'ensemble des ministères concernés, les associations de collectivités (dont l'Association des Régions de France – ARF -) ainsi que quelques conseils régionaux volontaires⁸⁴ et SGAR dont l'objectif est de mettre en place la réglementation des aides d'État pour la période 2014-2020. Ce groupe de travail valide les projets de régimes et autres textes (guides, notes méthodologiques...) préparés par le CGET et envoyés par le SGAE à la Commission européenne.

⁸⁴ Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Ile-de-France.

Le CGET élabore des circulaires/instructions sur la mise en œuvre de la réglementation européenne des aides aux entreprises : sur la période 2007-2013, la DATAR a réalisé une circulaire (du Premier ministre) générale sur la réglementation applicable au niveau local (2006)⁸⁵, une circulaire PM sur l'ingénierie financière pour les fonds structurels (2012), une circulaire sur les régimes d'aides liés à la crise (2009), des circulaires aux préfets pour informer les collectivités de l'évolution de la réglementation des aides d'État (2008-2009-2010-2011).

Il convient de noter que, s'agissant des aides dans les domaines de la culture et des infrastructures sportives (nouvelles catégories intégrées au RGEC), les régimes cadre sont encore en cours d'élaboration (cf. Annexe III§8.2).

Le CGET est également chef de file pour la création de la carte du zonage AFR qu'il a notifié à la Commission.

Les régimes cadre constituent par ailleurs les instruments de référence pour les collectivités territoriales qui inscrivent la quasi-totalité de leurs interventions dans le champ de ces régimes (exemptés ou notifiés).

S'agissant des secteurs agricole et forestier, le ministère en charge de l'agriculture élabore ses propres régimes cadres :

- ◆ ***régimes cadres notifiés en vigueur*** : SA. 39618 « Aide aux investissements dans les exploitations agricoles liés à la production agricole primaire »
- ◆ ***régimes cadres exemptés en vigueur*** :
 - SA. 40671 « Régime cadre exempté de notification relatif aux aides visant à couvrir les coûts de prévention et d'éradication des maladies animales et des organismes nuisibles aux végétaux, ainsi que de lutte contre ces maladies et organismes, et aides destinées à remédier aux dommages causés par des maladies animales ou des organismes nuisibles aux végétaux pour la période 2015-2020 » ;
 - SA. 41436 « Régime cadre exempté d'aides aux services de remplacement dans les exploitations agricoles pour la période 2015-2020 » ;
 - SA. 40670 « aides au démarrage pour les groupements et organisations de producteurs dans le secteur agricole pour la période 2015-2020 » ;
 - SA 40833 relatif aux aides aux services de conseil pour les PME dans le secteur agricole pour la période 2015-2020 ;
 - SA 41075 relatif aux aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles pour l'année 2015 ;
 - SA 40979 relatif aux aides au transfert de connaissances et aux actions d'information dans le secteur agricole pour la période 2015-2020 ;
 - SA. 40321 « aides au secteur de l'élevage pour la période 2015-2020 » ;
 - SA. 40417 « Aide en faveur des PME actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles pour la période 2015-2020 ».

Par ailleurs, plusieurs projets sont en cours d'élaboration et devront faire l'objet d'une analyse par la Commission :

- ◆ projet d'aides au développement de la sylviculture et à l'adaptation des forêts au changement climatique ;
- ◆ projet de régime cadre exempté de notification relatif aux aides aux actions de promotion en faveur des produits agricoles ;

⁸⁵ Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises. NOR : PRMX0609055C.

Annexe II

- ◆ projet de régime d'aide relatif à l'indemnisation des calamités agricoles par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) ;
- ◆ projet d'aide au programme national de développement des initiatives locales (PIDIL) ;
- ◆ projet de régime cadre exempté de notification relatif aux aides à la recherche et au développement dans les secteurs agricole et forestier pour la période 2015-2020 ;
- ◆ projet de régime d'aide relatif au taux réduit et au remboursement partiel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Annexe II

Tableau 5 : Principaux régimes cadre d'aides aux entreprises notifiés et exemptés

TITRE	SIGLE	Type	Référence	Entrée en vigueur	expiration du régime	Base juridique communautaire	Commentaires
Régimes AFR							
Prime d'aménagement du territoire (PAT industrie et services)	PAT Industrie/ Services	Régime exempté	SA.39746	16/09/2014	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régime cadre d'aide à finalité régionale	Exempté AFR	Régime exempté	SA.39252	01/07/2014	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régimes PME							
Régime cadre d'aide en faveur des PME	PME	Régime exempté	SA.40453	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	Aides à l'investissement, aux services de conseil, à la participation aux foires, aux jeunes pousses.
Régime d'aide couvrant les coûts de prospection des PME dans le cadre d'un projet de Coopération Territoriale Européenne (CTE)	CTE	Régime exempté	SA.40646	16/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régimes environnement							
Régime cadre exempté d'aides à la protection de l'environnement	Environnement	Régime exempté	SA.40405	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Aides de l'ADEME à la protection de l'environnement	ADEME Environnement	Régime exempté	SA.40265	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régimes RDI							
Aides de l'ADEME à la RDI	ADEME RDI	Régime exempté	SA.40265	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régime cadre exempté d'aides à la RDI	Exempté RDI	Régime exempté	SA.40391	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régimes emploi							
Régime cadre exempté d'aides aux travailleurs défavorisés et handicapés	Travailleur défavorisés handicapés	Régime exempté	SA.40208	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régimes financement des risques							
Régime cadre exempté d'aide en faveur de l'accès au financement des PME	Financement des risques	Régime exempté	SA.40390	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	

Annexe II

TITRE	SIGLE	Type	Référence	Entrée en vigueur	expiration du régime	Base juridique communautaire	Commentaires
Fonds national d'amorçage	FNA	Régime notifié	SA.31730	01/11/2011	31/12/2020	Lignes directrices Capital investissement	
Régimes formation							
Régime cadre exempté d'aides à la formation	Formation	régime exempté	SA.40207	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Autres régimes							
Régime d'aide aux investissements des IAA	Régime IAA	Régime notifié	N215/2009	30/09/2009	31/12/2020	Lignes directrices agricoles	Régime prolongé par la décision SA 37461 (2013/N)
Régime d'aide en faveur des infrastructures locales	Infrastructures locales	régime exempté	SA.40206	05/12/2014	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Régime d'aide relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles	Calamités naturelles	régime exempté	SA.40206	17/12/2014	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Aide au sauvetage et à la restructuration des PME	PME en difficulté	Régime notifié	N386-2007	xxx	31/12/2014	Lignes directrices sauvetage restructuration	Demande de prolongation en cours
Aides de l'ADEME à la RDI et à la protection de l'environnement dans le cadre des IA	ADEME IA	régime exempté	SA.40266	01/01/2015	31/12/2020	Règlement (UE) n° 651/2014	
Méthode de calcul d'ESB des prêts	ESB PRETS	Régime notifié	N677-a-2007	indéterminée	xx	-	
Méthode calcul ESB garantie	ESB garanties	Régime notifié	N677-b-2007	indéterminée	xx	-	

Source : CGET.

6.2. L'appropriation du nouveau cadre réglementaire européen par les collectivités territoriales constitue un enjeu d'autant plus important que leur rôle en matière d'intervention économique s'est accru

6.2.1. Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux Régions induit pour ces dernières une responsabilité accrue en matière de respect de la réglementation des aides d'État

Dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, l'État confie aux conseils régionaux la gestion d'une partie des fonds européens en France. Jusqu'à la génération de programmes 2007-2013, l'État était autorité de gestion des fonds européens⁸⁶ (sauf en Alsace et pour les programmes de coopération territoriale européenne). Les conseils régionaux avaient néanmoins une partie des fonds en gestion, par l'intermédiaire de subventions globales. Depuis 2014, les conseils régionaux sont devenus autorités de gestion du FEDER, du FEADER et d'une partie du FSE.

Pour la période 2014-2020, 83 programmes concernent la France.

♦ Au niveau régional :

En métropole, les conseils régionaux sont autorités de gestion :

- d'un programme FEDER-FSE, à l'exception de l'Alsace qui a choisi de gérer un programme distinct par fonds. S'agissant du FSE, seules les mesures relatives à la « formation » sont de la responsabilité des conseils régionaux, correspondant à 35 % de l'enveloppe FSE pour la France ;
- d'un programme de développement rural (FEADER), dans le respect de l'encadrement national ;
- des programmes plurirégionaux pour les massifs de montagne et les bassins fluviaux, et des programmes de coopération territoriale européenne, le cas échéant.

S'agissant des régions ultrapériphériques :

- Guyane et Martinique : le conseil régional est autorité de gestion d'un programme FEDER - FSE (35 % - formation) et d'un programme de développement rural (FEADER) et le préfet de région gère un programme FSE (65 % - emploi / inclusion) ;
- Guadeloupe : le conseil régional est autorité de gestion d'un programme FEDER - FSE (35 % - formation) et d'un programme de développement rural (FEADER). Le préfet de région gère un programme FSE (65 % - emploi / inclusion) qui comprend un axe FEDER dédié à Saint-Martin ;
- Réunion : le conseil régional est autorité de gestion d'un programme FEDER et d'un programme de développement rural (FEADER). Le préfet de région gère un programme FSE (100 % - formation / emploi / inclusion) ;
- Mayotte : le préfet de région est autorité de gestion d'un programme FEDER-FSE (100 %) et le conseil régional gère le programme de développement rural (FEADER).

⁸⁶ Une autorité de gestion est une « autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre » pour gérer un programme de financement européen. L'Autorité de gestion est responsable de la rédaction du programme, c'est-à-dire, de décider dans un cadre partenarial quelles actions vont être financées par les fonds (dans le respect des obligations réglementaires et de l'Accord de partenariat) et, une fois le programme en marche, elle sélectionne les porteurs de projets et gère l'octroi et le suivi des fonds accordés

♦ **Au niveau national :**

- l'État, par l'intermédiaire de la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), est autorité de gestion de 65 % de l'enveloppe du FSE, correspondant aux mesures « Emploi et inclusion sociale » dans le cadre du programme national FSE. Par convention, en métropole, ce sont les conseils généraux ou les Plans Locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), qui gèreront le volet « inclusion » du programme
- le FEAMP, fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, fait l'objet d'un programme national, géré par la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Une partie des mesures de ce programme national sera déléguée aux régions maritimes.
- pour le FEADER, le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, encadre les mesures au niveau national et gère deux programmes nationaux FEADER : le programme national « Gestion des risques » et le programme national « Réseau rural ».

Un programme national d'assistance technique, Europ'Act, géré par le CGET, est l'outil central qui apporte son soutien aux autorités de gestion pour la bonne mise en œuvre des fonds. L'État est co-responsable de la mise en œuvre des quatre fonds sur le territoire. Cette gouvernance est traduite par un comité État-Régions, chargé de suivre la bonne conduite de l'ensemble des programmes et des fonds. Par ailleurs, un nouvel outil de gestion informatique des fonds européens est en cours de déploiement (SYNERGIE).

Encadré 20 : Le système informatique de gestion des fonds européens (SYNERGIE)

Conformément au règlement général⁸⁷ les États membres sont tenus de disposer, au plus tard le 31 décembre 2015, d'un système informatisé permettant :

- ◆ aux bénéficiaires de présenter toutes les informations visées au premier alinéa de l'article 126 d) du règlement⁸⁸ en une seule fois ;
- ◆ les échanges d'informations entre les bénéficiaires et l'autorité de gestion, l'autorité de certification, l'autorité d'audit et les organismes intermédiaires ;
- ◆ l'enregistrement et le stockage sous forme informatisée des données relatives à chaque opération, nécessaires au suivi, à l'évaluation, à la gestion financière, aux vérifications et aux audits ;
- ◆ les échanges entre les services nationaux et les services de l'Union.

Dans ce cadre, le système SYNERGIE (SYstème d'iNformation État-Régions pour la Gestion Interfonds Européens), qui succède à l'application PRESAGE en usage lors des deux précédentes périodes de programmation, doit permettre de répondre à ces exigences. Il répond aux besoins exprimés par la Commission depuis le dépôt de la demande jusqu'à la clôture de l'opération et l'archivage du dossier⁸⁹.

SYNERGIE est cofinancé par le programme national d'assistance technique Europ'Act. Le CGET en assure la maîtrise d'ouvrage en collaboration avec les représentants des autorités de gestion, de certification et d'audit, notamment concernant l'expression des besoins. L'Agence de services et de paiements (ASP) est le maître d'œuvre de SYNERGIE.

Source : DGFIP.

Dans la mesure où le respect de la réglementation en matière d'aides d'État constitue un élément de conditionnalité *ex ante* de versement des fonds européens, l'appropriation par les collectivités territoriales et, en particulier, les Régions, du nouveau cadre réglementaire européen revêt une importance certaine (cf. Annexe III §8.1).

⁸⁷ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement CE n° 1083/2006 du Conseil.

⁸⁸ L'autorité de certification d'un programme opérationnel est responsable en particulier des tâches suivantes : [...] d) de s'assurer qu'il existe un système d'enregistrement et de stockage sous forme informatisée des pièces comptables pour chaque opération, qui intègre toutes les données nécessaires à l'établissement des demandes de paiement et des comptes, comme la comptabilisation des montants à recouvrer et des montants retirés à la suite de l'annulation de tout ou partie de la contribution à une opération ou à un programme opérationnel;

⁸⁹ Ce système répond notamment aux exigences liées à la gestion des mouvements financiers avec la Commission ; au paramétrage, suivi et pilotage, évaluation du programme ; au dépôt et à l'instruction des dossiers ; aux travaux de certification ; aux opérations d'audit et de contrôle de la CICC, de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification ; à l'appel des fonds ; à la clôture annuelle des comptes ; à la gestion des indus et des recouvrements.

6.2.2. Le rôle des Régions en matière d'interventionnisme économique devrait être renforcé dans le cadre de la future loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Dans le cadre du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les Régions disposeront d'une compétence exclusive pour décider des interventions économiques publiques sur un territoire (la clause de compétence générale du département ayant vocation à disparaître), ayant par ailleurs le monopole des aides directes accordées aux entreprises. Ces interventions seront encadrées par des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 31 décembre 2016. Ce projet de loi constitue le troisième volet de la réforme des territoires souhaitée par le Président de la République, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi relative à la délimitation des régions.

A ce titre, tant en matière de formation des agents (cf. Annexe IV) que d'organisation interne (cf. Annexe III), les Régions ont engagé des chantiers devant leur permettre de structurer leur action dans le respect des obligations communautaires en matière d'aides d'État. Elles devront toutefois pouvoir bénéficier, dans le cadre de ces profonds changements, de l'appui d'une structure étatique. A ce titre, la mission recommande que le CGET soit institutionnellement reconnu comme l'interlocuteur des collectivités territoriales en matière d'interventionnisme économique et notamment en matière d'aides d'État (cf. Annexe III).

ANNEXE III

**Organisation des pouvoirs publics et mise
en œuvre de la réglementation européenne
en matière d'aides d'État**

SOMMAIRE

1. LA SÉCURISATION DES DISPOSITIFS D'INTERVENTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT AU REGARD DE LA RÉGLEMENTATION DES AIDES D'ÉTAT RELÈVE, EN PREMIER LIEU, DE LA RESPONSABILITÉ DE CHAQUE MINISTÈRE	1
1.1. La détection et la gestion <i>ex-ante</i> du risque des aides d'État reposent sur la mobilisation d'une expertise pour leur examen le plus en amont possible	1
1.2. L'efficacité des mécanismes de détection des risques au niveau ministériel est hétérogène en raison notamment de capacités d'expertise « métier » inégales	5
1.2.1. <i>En France, la détection des risques en matière d'aides d'État repose en premier lieu sur l'expertise des ministères.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>A ce jour, les capacités de détection des risques en matière de réglementation des aides d'État dépendent de l'expertise disponible, très variable selon les administrations.....</i>	<i>7</i>
1.3. En matière d'aides d'État, l'expertise des services juridiques ministériels pourrait être renforcée par leur mise en réseau.....	15
1.3.1. <i>Hors contentieux, l'expertise juridique ministérielle en matière d'aides d'État se concentre essentiellement au sein des ministères économique et financier.....</i>	<i>15</i>
1.3.2. <i>Du fait de son monopole de représentation de la France devant les juridictions de l'Union, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères (MAE) concentre son expertise sur les dossiers contentieux.....</i>	<i>18</i>
1.3.3. <i>Dans le cadre de l'animation du réseau des DAJ, le SGG pourrait intégrer la problématique des aides d'État.....</i>	<i>19</i>
2. LES CONTRÔLES EFFECTUÉS AU NIVEAU INTERMINISTÉRIEL APPARAISSENT INSUFFISANTS POUR PALLIER LES ÉVENTUELS DÉFAUTS DE DÉTECTION DES RISQUES D'AIDES D'ÉTAT PAR LES MINISTÈRES	19
2.1. Si le SGAE constitue, par défaut, le service interministériel d'expertise en matière d'aides d'État, il ne peut en pratique assumer ce rôle de manière efficace.....	19
2.1. Les autres contrôles de nature interministérielle sont faibles à l'exception de ceux portant sur les dispositions fiscales du projet de loi de finances (PLF)	21
2.1.1. <i>Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ne dispose pas, en interne, d'une expertise en matière d'aides d'État et dépend donc de l'expertise des autres acteurs.....</i>	<i>21</i>
2.1.2. <i>A l'exception des dispositions fiscales des lois de finances, les contrôles de nature interministérielle demeurent insuffisants</i>	<i>22</i>
3. LE CONSEIL D'ÉTAT JOUE, DÈS LORS, DE FAÇON CROISSANTE LE RÔLE DE DERNIER REMPART CONTRE LE RISQUE D'ILLÉGALITÉ DES AIDES	23
3.1. Depuis plusieurs années, le Conseil d'État a renforcé sa vigilance et sa doctrine en matière de qualification des aides	23
3.2. Il conviendrait de mieux s'appuyer sur le Conseil d'État, à la fois dans la conduite à bonne fin des processus de préparation de nouveaux dispositifs comme sur le plan doctrinal	24

4. POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT, LE SGAE DOIT POUVOIR S'ADJOINDRE LE SOUTIEN D'UNE STRUCTURE À VOCATION OPÉRATIONNELLE INTERMINISTÉRIELLE	25
4.1. Le SGAE doit concentrer son action sur le pilotage stratégique de la mise en œuvre par la France de la réglementation européenne en matière d'aides d'État.....	25
4.1.1. <i>La qualité de la coordination interministérielle assurée par le SGAE est unanimement reconnue.....</i>	<i>25</i>
4.1.2. <i>Parallèlement à son activité historique de coordination, le SGAE doit renforcer le volet stratégique de son action</i>	<i>26</i>
4.2. Une expertise ministérielle pouvant s'appuyer sur un soutien interministériel apparaît comme la condition d'une maîtrise optimale du cadre des aides d'État	29
4.3. Ces nouvelles modalités d'organisation interministérielle apparaissent nécessaires car l'extension du champ des aides exemptées de notification ne signifie pas que la Commission européenne envisage d'assouplir ses contrôles <i>ex-post</i>	31
4.3.1. <i>La Commission européenne continue de procéder à l'examen permanent des aides existantes.....</i>	<i>31</i>
4.3.2. <i>La politique de contrôle de la Commission européenne repose sur plusieurs leviers dont certains ont été renforcés dans le cadre de la modernisation des aides d'État.....</i>	<i>32</i>
5. AU PLAN LOCAL, LE CONTRÔLE OPÉRÉ PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT SUR LES AIDES ACCORDÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES NE PARTICIPE PAS D'UNE PLUS GRANDE SÉCURISATION DES DISPOSITIFS	34
5.1. Le contrôle de légalité ne porte pas sur la régularité des aides octroyées par les collectivités territoriales	34
5.1.1. <i>Le contrôle des aides octroyées par les collectivités territoriales ne figure pas parmi les priorités du contrôle de légalité</i>	<i>34</i>
5.1.2. <i>L'activité du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) reflète l'absence de contrôle des aides octroyées par les collectivités territoriales</i>	<i>37</i>
5.2. Le contrôle des comptes publics, qui porte uniquement sur la légalité externe des justifications des dépenses qui lui sont produites, ne s'applique pas, en pratique, aux aides octroyées par les collectivités territoriales	39

6. DE LA MÊME MANIÈRE LE CONTRÔLE DES AIDES D'ÉTAT DANS LE CADRE DES COFINANCEMENTS EUROPÉENS RESTE LIMITÉ	40
6.1. Les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et la CICC sont chargées du contrôle du respect de la réglementation des aides d'État dans le cadre de projets cofinancés par des fonds européens.....	40
6.2. Les contrôles effectués par les DRFiP en qualité d'autorité de certification portent de manière anecdotique sur le respect de la réglementation en matière d'aides d'État.....	43
6.3. La CICC, autorité d'audit pour les fonds européens, opère un contrôle <i>a posteriori</i> portant, à titre accessoire, sur le respect de la réglementation des aides d'État.....	44
7. L'ABSENCE DE CONTRÔLE EFFECTIF DE L'ÉTAT SUR LES AIDES ACCORDÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES APPARAÎT TOUTEFOIS COMPENSÉE PAR LA VOLONTÉ DE CES DERNIÈRES DE SE Doter DES MOYENS HUMAINS ET DES OUTILS NÉCESSAIRES À LA MAÎTRISE DES RISQUES	45
7.1. Le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions s'accompagne d'un renforcement des effectifs	45
7.2. Parallèlement aux formations organisées, certaines régions se structurent pour assurer la détection des risques en matière d'aides d'État	46
8. LE COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET) DOIT ÊTRE CONFORTÉ EN TANT QUE CENTRE DE RESSOURCES ET DE COORDINATION AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT	48
8.1. Le CGET est un interlocuteur privilégié des collectivités territoriales notamment en raison de sa mission de coordination de l'utilisation des fonds européens	49
8.2. En marge de son rôle central en matière de fonds européens, le CGET entretient également des relations étroites avec les collectivités territoriales et les ministères dans le domaine des aides d'Etat.....	50

1. La sécurisation des dispositifs d'intervention publique de l'État au regard de la réglementation des aides d'État relève, en premier lieu, de la responsabilité de chaque ministère

1.1. La détection et la gestion *ex-ante* du risque des aides d'État reposent sur la mobilisation d'une expertise pour leur examen le plus en amont possible

En vertu de l'article 108 §3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), tout projet de création ou de modification d'un dispositif constitutif d'une aide d'État doit obtenir une décision de compatibilité de la Commission européenne préalablement à sa mise en place. Toute création ou modification d'aide doit ainsi être notifiée à la Commission européenne¹, par le biais du logiciel SANI (State Aid Notifications Interactive)².

La Commission européenne requérant des informations précises³ pour prendre sa décision, la notification est effectuée lorsque le dispositif concerné est défini avec un degré suffisant de précision, souvent lorsque sa conception est achevée. La Commission européenne est en outre susceptible d'adresser des questions complémentaires aux États-membres. La notification intervient donc à un stade relativement tardif de la conception des outils de politique publique.

Un mécanisme de pré-notification a été mis en place dans le but de permettre des échanges à un stade plus précoce, propice à une évolution des dispositifs soumis avant qu'ils ne soient figés et ouvrant droit à une procédure dite « simplifiée ». (cf. Encadré 1 et Encadré 2). En outre, des échanges informels avec la Commission européenne, par téléphone, courriel ou réunions informelles, peuvent également être provoqués à tout moment en amont de la notification, même lorsque l'aide n'est encore qu'un projet. Au sein des services de la DG COMP, des correspondants nationaux ont également été désignés pour répondre aux questions des administrations nationales et les guider vers les bons interlocuteurs.

Ce processus suppose d'une part, la détection au plus tôt du risque de qualification en aide d'État d'un dispositif et d'autre part, une expertise suffisante tant dans les modalités de relation avec la Commission européenne que dans l'argumentation présentée lors des échanges, tout particulièrement au stade de la notification⁴.

¹ Chaque aide individuelle doit faire l'objet d'une notification. Dans le cadre d'un régime d'aide, en revanche, seules les modalités d'application du régime doivent être notifiées et non chaque aide ponctuelle octroyée sur son fondement.

² Les dispositifs remplissant les conditions des règlements d'exemption (cf. Annexe II) font simplement l'objet d'une information à la Commission européenne, là aussi par le biais du logiciel SANI.

³ Conditions d'intervention, entreprises concernées, conditions d'intervention des autres financeurs dans le cas d'un investissement, taux de rentabilité etc.

⁴ Ou lors de choix d'utilisation du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC).

Si l'utilisation de la procédure de pré-notification et l'intérêt qu'elle présente en termes de sécurisation juridique et de délais de traitement, doit être souligné, il convient de noter qu'elle nécessite un accompagnement « sur mesure » du ministère porteur par les autorités qui sont en contact régulier avec la Commission (le SGAE et la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne) et un soutien politique fort très en amont. En effet, il a pu arriver que certains ministères, s'étant engagé dans une procédure de pré-notification, ne bénéficient pas, dans les faits, des avantages offerts par cette procédure en termes de délais de traitement par la Commission. A titre d'exemple, dans le cadre de la préparation de l'EURO 2016 de football, le ministère en charge des sports a été confronté à de réelles difficultés, aboutissant, *in fine*, à des délais de traitement comparables voire supérieurs à ceux constatés dans le cadre d'une notification « classique ». En effet, la procédure complète, depuis les premiers contacts informels jusqu'à la décision (positive) de la Commission européenne, a duré près de 30 mois⁵.

⁵ Premier réunion entre le ministère des sports et la Commission en juillet 2011 et décision de la Commission en décembre 2013. Dans ce cadre, le ministère des sports a dû répondre à plus de 200 questions.

Encadré 1 : La pré-notification des aides

La Commission a formalisé la phase de pré-notification dans deux documents complémentaires, adoptés le 16 juin 2009 :

- ◆ une communication relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État⁶ ;
- ◆ un code des bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État⁷.

La phase de pré-notification permet aux services de la Commission, grâce à des contacts à un stade précoce, d'examiner, de manière informelle, les aspects juridiques et économiques d'un projet, avant sa notification. Ces contacts préalables sont une étape obligatoire pour l'enclenchement de la procédure simplifiée. Ils sont, par ailleurs, recommandés par la Commission dans les cas présentant des nouveautés particulières ou des caractéristiques spécifiques.

Selon la Commission « la phase de pré-notification offre la possibilité de discuter et de fournir des orientations à l'État membre concerné sur la portée des informations à communiquer dans le formulaire de notification pour garantir sa conformité au moment de la notification. Une phase de pré-notification bien menée permettra également d'examiner, dans une atmosphère ouverte et constructive, tout problème de fond soulevé par une mesure proposée. Cet aspect est particulièrement important dans le cas de projets qui ne pourraient pas être acceptés tels quels et qui devraient donc être retirés ou considérablement modifiés. Cette phase peut aussi comporter une analyse de la disponibilité d'autres bases juridiques ou l'identification de précédents utiles. Par ailleurs, une phase de pré-notification bien exploitée permettra aux services de la Commission et à l'État membre de résoudre des problèmes de concurrence importants, de procéder à une analyse économique et, s'il y a lieu, de faire appel à des compétences externes pour démontrer la compatibilité d'un projet envisagé avec le marché commun ⁸ ».

L'État membre concerné communique à la Commission les informations nécessaires à l'appréciation d'un projet d'aide d'État, sur la base d'un projet de formulaire de notification (il n'existe pas, en effet, de formulaire spécifique à la pré-notification). À ce stade, l'État membre peut demander à être dispensé de l'obligation de fournir certaines informations prévues dans le formulaire, qui, dans les circonstances de certains cas d'espèce, ne sont pas nécessaires à son examen. En règle générale, les contacts de pré-notification, qui se déroulent dans la confidentialité, ne devraient pas durer plus de deux mois et devraient aboutir à une notification complète. **Les discussions menées dans ce cadre ne préjugent pas de l'instruction et du traitement de l'affaire, après la notification formelle.**

Hormis dans les cas nouveaux ou complexes, les services de la Commission s'efforcent de fournir à l'État membre concerné, à l'issue de cette phase, une appréciation préliminaire informelle sur la conformité et l'exhaustivité du projet de notification, ainsi que sur la compatibilité avec le marché intérieur de la mesure envisagée.

À l'issue de la phase de pré-notification, la Commission indique si l'affaire peut être examinée selon la procédure de contrôle simplifiée ou si elle doit être soumise à la procédure de contrôle normale. À ce stade, la Commission peut convenir avec l'État membre d'une « planification amiable »⁹ fixant la durée probable de la procédure d'examen.

Source : Vadémécum des aides d'État et Commission européenne.

⁶ JOUE C 136/03 du 16 juin 2009, appliqué par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1er septembre 2009.

⁷ JOUE C 136/04 du 16 juin 2009.

⁸ Code des bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État.

⁹ La planification amiable est une forme de « coopération structurée » permettant que les États membres et les services de la Commission s'accordent sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission après sa notification. En contrepartie des efforts déployés par l'État membre pour transmettre les informations, la Commission s'engage à respecter le calendrier arrêté pour l'examen de l'affaire.

Encadré 2 : La procédure de notification simplifiée

Pour pouvoir prétendre au bénéfice de la procédure de notification simplifiée, l'État membre doit, au préalable, avoir engagé une procédure de pré-notification.

Dans les deux semaines suivant le lancement de la pré-notification par l'État membre, les services de la Commission doivent organiser un premier contact au titre de cette phase.

Dans les cinq jours ouvrables suivant l'établissement des derniers contacts dans la phase de pré-notification, les services de la Commission doivent indiquer à l'État membre concerné s'ils considèrent que l'affaire se prête à première vue à l'application de la procédure simplifiée (cette information doit toujours être communiquée pour pouvoir appliquer cette procédure à la mesure en question) ou si elle restera soumise à la procédure normale.

Lorsque les services de la Commission indiquent que l'affaire concernée peut être traitée selon la procédure simplifiée, cela signifie que l'État membre et les services de la Commission sont convenus à première vue que si les renseignements fournis dans le cadre de la pré-notification sont communiqués sur la base d'une notification formelle, ils constitueront une notification complète. Autrement dit, la Commission sera en principe en mesure d'autoriser la mesure dès que celle-ci aura été formellement notifiée à l'aide d'un formulaire de notification symbolisant le résultat des contacts établis dans la phase de pré-notification, sans passer par une nouvelle demande de renseignements.

L'État membre doit notifier l'aide ou le dispositif d'aides au plus tard deux mois après avoir été informé par les services de la Commission que la mesure d'aide peut, à première vue, se prêter à l'application de la procédure simplifiée. Si la notification comporte des changements par rapport aux renseignements fournis dans les documents de pré-notification, ceux-ci doivent être mis en évidence dans le formulaire de notification.

Si la Commission constate que la mesure notifiée satisfait aux critères de la procédure simplifiée, elle doit tout mettre en œuvre pour adopter une décision simplifiée¹⁰ dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la date de la notification.

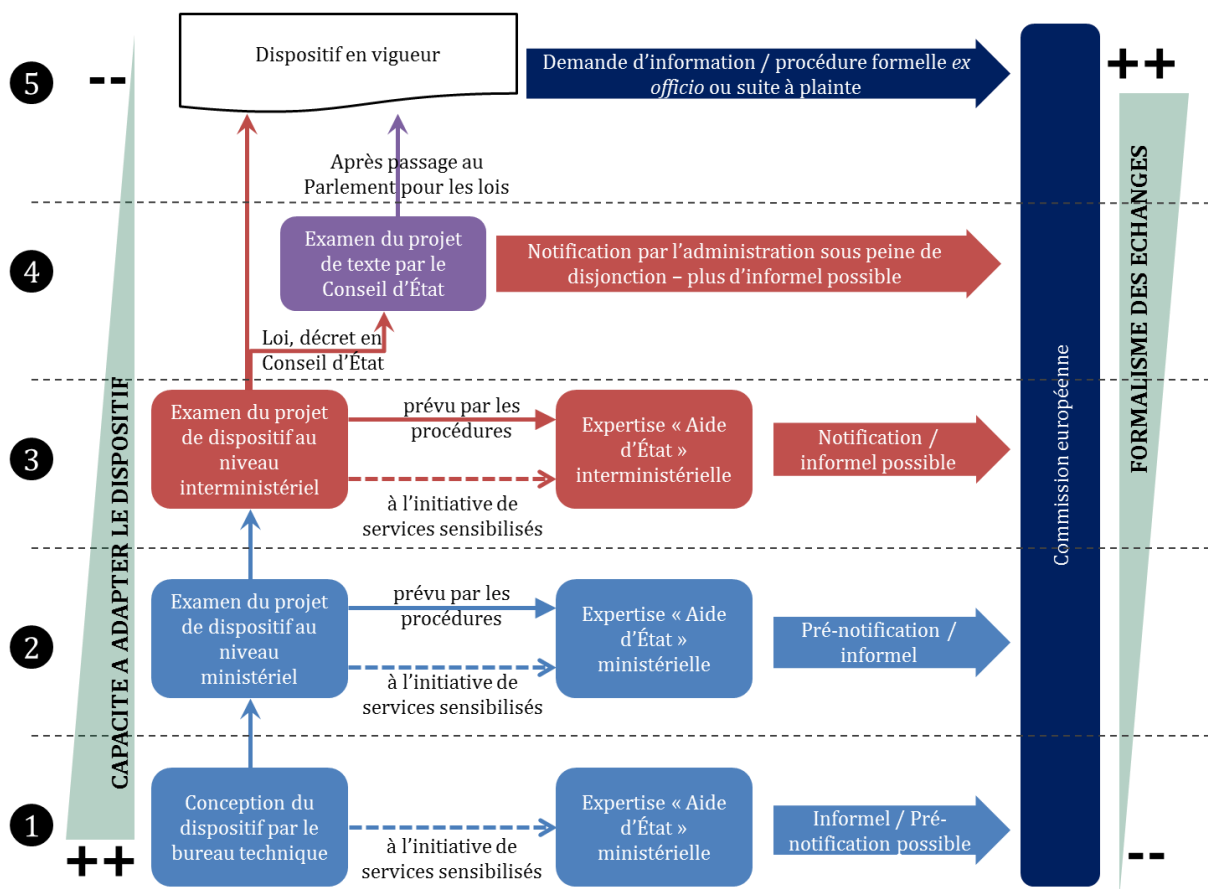
Source : Communication de la Commission relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État du 16 juin 2009 (2009/C 136/03).

Si le risque d'aide d'État n'est pas détecté, l'intervention publique sera mise en œuvre et courra alors le risque d'une requalification ultérieure en aide d'État illégale voire incompatible. Ainsi, lorsque l'expertise n'est pas disponible, le risque de voir un dispositif rejeté par la Commission européenne se trouve accru, soit en raison d'une prise en compte insuffisante du cadre européen dans la conception du dispositif soit du fait d'une notification maladroite ou à un échelon inopportun.

La détection du risque et la mobilisation des expertises peuvent avoir lieu à différents moments du processus législatif ou réglementaire. L'occasion peut naître lors des travaux techniques ministériels, lors de l'arbitrage ministériel, des échanges interministériels, notamment dans le cadre du projet de loi de finances, ou en dernière instance lors de l'examen par le Conseil d'État de projets de loi ou de décrets (cf. **Graphique 1**).

¹⁰ Décision constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ou une décision de ne pas soulever d'objections, sauf application d'une des garanties ou exclusions visées aux points 6 à 12 de la Communication (exemple : formulaire incomplet, aide pouvant bénéficier à une entreprise faisant par ailleurs l'objet d'une procédure de récupération d'aides etc.).

Graphique 1 : Opportunité de traitement des aides d'État au cours du processus de conception ou de modification des dispositifs



Source : mission.

1.2. L'efficacité des mécanismes de détection des risques au niveau ministériel est hétérogène en raison notamment de capacités d'expertise « métier » inégales

1.2.1. En France, la détection des risques en matière d'aides d'État repose en premier lieu sur l'expertise des ministères

Le risque de qualification en aide d'État peut être détecté soit par des services sensibilisés dans le cadre de leurs travaux habituels, soit par une procédure spécifique de revue des projets, soit par une activité de veille générale d'une structure centrale. Les déplacements effectués par la mission ont permis d'observer que :

- ♦ le Royaume-Uni s'appuie sur la sensibilisation des agents, qui se tournent de leur propre initiative vers les cellules d'expertise des différents départements d'État¹¹ ;
- ♦ le Danemark s'appuie sur la sensibilisation des agents et sur une revue annuelle de l'ensemble des projets législatifs par un bureau central qui classe au mois de mai les projets du programme législatif en trois catégories (constitutif ou non constitutif d'une aide et qualification incertaine) ;

¹¹ Ces cellules rassemblant en moyenne 2 ETP selon les interlocuteurs rencontrés par la mission.

Annexe III

- ♦ l'Allemagne s'appuie sur la sensibilisation des responsables de la conception des politiques publiques et sur un bureau national qui assure une veille de la presse régionale¹² pour identifier les dispositifs susceptibles de constituer une aide d'État et de s'assurer que les questions nécessaires ont bien été posées.

Au regard des entretiens conduits dans ces trois pays, la mission observe que c'est au Royaume-Uni, qui présente les meilleures performances en matière d'aide d'État¹³, que la sensibilisation de l'ensemble des agents à cette question paraît la plus complète. Cette sensibilisation s'appuie sur un réseau central animant des correspondants dans chaque direction d'administration qui jouent le rôle d'experts de premier niveau auprès des agents de leur ministère. Le mécanisme est analogue en Allemagne.

Les entretiens conduits au sein des administrations françaises ont permis de recenser deux de ces trois modalités de fonctionnement.

Les administrations qui traitent un nombre important de dispositifs s'appuient sur des équipes restreintes d'agents possédant une expertise reconnue en matière d'aide d'État. La mobilisation de ces équipes repose sur :

- ♦ la sensibilisation des bureaux techniques (cas de la direction générale des entreprises – DGE–, du centre national du cinéma et de l'image animée–CNC–, de la direction générale de l'Outre-mer –DGOM–, de la DGPAAT, de l'agence des participations de l'État –APE–, de la direction générale de l'aviation civile –DGAC–, de la direction générale de la recherche et de l'innovation –DGRI–) du fait de l'importance des régimes d'aide¹⁴ dans leur action ;
- ♦ des revues exhaustives de nature ponctuelle, comme celle actuellement conduite par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) portant sur l'ensemble des interventions du ministère de la culture et de la communication (hors dispositifs du CNC) pour déterminer celles susceptibles d'entrer dans le cadre du RGEC et celles devant être notifiées à la Commission européenne.

Les autres directions rencontrées par la mission ne présentent ni une sensibilisation systématique de leurs agents, ni une cellule d'expertise interne reconnue et mobilisable. Elles ne disposent pas non plus d'un mécanisme général de revue des projets pour examiner leur conformité avec le droit des aides d'État. Les dispositifs conçus au sein de ces directions sont donc susceptibles de recéler des éléments d'aides d'État non perçus comme tels.

¹² Similaire aux procédures *ex officio* de la Commission européenne.

¹³ Cf. Annexe I, les résultats étant évalués au regard du nombre de dispositifs déclarés non compatibles par la Commission européenne rapporté au nombre de dispositifs examinés par la Commission.

¹⁴ Dans le cas spécifique de l'APE, l'importance du respect de la doctrine d'investisseur avisé, qui permet d'éviter la qualification en aide d'État, justifie la sensibilité des agents à la question.

1.2.2. A ce jour, les capacités de détection des risques en matière de réglementation des aides d'État dépendent de l'expertise disponible, très variable selon les administrations

1.2.2.1. Le difficile recensement de l'expertise disponible en matière d'aides d'État

Aux fins de recensement quantitatif et qualitatif de l'expertise ministérielle en matière d'aides d'État, la Mission a sollicité, sur la base d'un questionnaire, neuf secrétariats généraux ministériels¹⁵. L'objectif de ce questionnaire était triple :

- ◆ expliciter l'organisation interne à chaque ministère et le rôle respectif des différents services (secrétariat général, affaires juridiques, affaires européennes, directions métiers) dans les procédures d'instruction et de contrôle des dossiers d'aides d'État ;
- ◆ identifier les difficultés rencontrées par les ministères dans la mise en œuvre du nouveau cadre juridique européen et recenser les besoins d'appui et d'accompagnement ;
- ◆ caractériser l'expertise disponible au sein des départements ministériels (moyens quantitatifs/profils des intervenants) et identifier les leviers mobilisables pour la consolider et la renforcer.

En dépit de plusieurs relances, seuls quatre secrétariats généraux ont transmis les éléments demandés par la Mission :

- ◆ le Secrétariat général des ministères économique et financier ;
- ◆ le Secrétariat général du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ le Secrétariat général du ministère de la culture ;
- ◆ le Secrétariat général du ministère de l'intérieur¹⁶.

Si la Mission a pu rencontrer de nombreux services ministériels et recueillir certains éléments, les difficultés rencontrées en matière de recueil d'informations de la part des secrétariats généraux illustrent l'absence de point de contact ministériel clairement identifié en la matière et la dispersion (ou l'absence) de l'expertise au sein des différents ministères.

1.2.2.2. Seul le ministère en charge de l'agriculture dispose d'une expertise transversale en matière d'aides d'État

Au sein du ministère en charge de l'agriculture, la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) concentre l'expertise en matière d'aides d'État.

¹⁵ Ministère en charge de l'agriculture, ministère des affaires étrangères, ministère en charge de la culture, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ministère en charge de l'enseignement supérieur, ministère de l'intérieur, ministère en charge des affaires sociales, ministère de la défense et ministères économique et financier.

¹⁶ La direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) est la seule direction concernée dans la sphère du secrétaire général du ministère de l'intérieur par les sujets relatifs aux aides d'État. Les autres directions concernées (DGCL, DGOM) ont été rencontrées par la Mission.

En matière agricole, la DGPAAT et, plus particulièrement, le service des relations internationales (SRI) dispose d'une compétence transversale ministérielle en matière d'aides d'État. En effet, une équipe restreinte (1,5 ETP et, en règle générale, un stagiaire recruté pour six mois chaque année) est notamment chargée de la rédaction du rapport annuel sur les aides d'État, des éventuelles négociations communautaires, des notifications ou informations adressées à la Commission européenne. Ainsi, l'ensemble des dossiers d'aides individuelles ou des dispositifs est analysé par ce service. Cette équipe peut, au besoin, trouver un appui juridique ponctuel auprès des services juridiques du ministère.

La sous-direction des affaires européennes du SRI est par ailleurs destinataire de l'ensemble des régimes d'aides agricoles élaborés par les collectivités territoriales. En règle générale, les aides octroyées par ces dernières en matière agricole s'inscrivent dans les régimes-cadres élaborés par le ministère.

Cette sous-direction joue également un rôle important en matière de formation des agents « référents aides d'État » présents dans les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) qui ont un rôle de conseil auprès des collectivités territoriales.

Il est important de souligner que si la DGPAAT élabore les régimes d'aides, **la gestion et le versement des aides sont assurés par FranceAgriMer** (hors Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), exclus du champ des aides d'État et distribués par l'Agence des service de paiement (ASP). FranceAgriMer gère annuellement environ 800 M€ d'aides, dont 65 % d'aides communautaires.

L'expertise du ministère de l'agriculture en matière d'aides d'État est structurée depuis de nombreuses années en raison notamment du nécessaire suivi de la politique agricole commune (PAC). Cette centralisation de l'expertise s'explique notamment par les spécificités de la matière agricole au niveau communautaire et ses implications au niveau national :

- ◆ le domaine agricole fait l'objet d'une réglementation spécifique en matière d'aides d'État (cf. Annexe II) ;
- ◆ les aides au secteur constituent le principal levier d'action des pouvoirs publics dans la conduite de la politique agricole.

Au sein des autres départements ministériels, l'expertise en matière d'aides d'État, lorsqu'elle existe, relève de la compétence des directions « métier » (cf. *infra*).

1.2.2.3. L'expertise en matière d'aides d'État se concentre dans un nombre restreint de services ministériels

Comme cela a été souligné (cf. Annexe I), la notification et la gestion des aides sont concentrées sur un nombre restreint d'administrations :

- ◆ l'APE, la DLF, la DGE, la DGOM et le CNC sont responsables de régimes représentant 82 % des aides en montant ;
- ◆ la DGCL, la DGE, la DLF, la DGOM et le CNC sont responsables de 73 % des régimes d'aide en nombre.

Au niveau ministériel, l'expertise en matière d'aides d'État se concentre donc essentiellement sur ces entités.

- ◆ **Au sein des ministères économique et financier, l'expertise en matière d'aides d'État se ventile principalement entre quatre directions (la DGE, la DGFIP, l'APE et la DAJ) :**
 - **la DGE dispose d'une expertise opérationnelle.** Elle gère en effet directement environ un tiers des régimes d'aides notifiés à la Commission européenne¹⁷. Les

¹⁷ En particulier les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI), les aides à la restructuration.

gestionnaires des dispositifs d'aides sont sensibilisés aux problématiques réglementaires¹⁸ et peuvent s'appuyer sur l'expertise transversale d'une équipe dédiée aux aides d'État (2,5 ETP)¹⁹. La DGE, qui assure, pour le compte du ministère de l'économie²⁰, la tutelle des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), dispose ainsi de relais en région. Si, comme a pu le constater la mission, l'expertise en matière d'aides d'État dans les DIRECCTE reste modeste et repose essentiellement sur l'implication personnelle des agents en charge des dispositifs d'aide²¹, les éventuelles difficultés rencontrées en matière d'application pratique des régimes d'aides au niveau territorial permettent à la DGE d'adapter ses outils d'intervention. La DGE souhaite renforcer ses relations avec les DIRECCTE en matière d'aides d'État. A ce titre, elle organise régulièrement des points d'information sur le sujet des aides d'État lors des réunions périodiques du réseau des DIRECCTE. Elle a également mis en place un groupe thématique pour les échanges avec les DIRECCTE sur le sujet des aides d'État ;

- **la direction générale du Trésor (DG Trésor) ne dispose pas d'expert dédié aux problématiques des aides d'État.** Les agents de la direction ayant à traiter d'aides d'État ont développé une expertise sur la question en lien avec leurs portefeuilles²². La DG Trésor traite de problématiques d'aides d'État dans le cadre de plusieurs de ses missions :
 - ***l'activité du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI)*** : dans le cadre des négociations bancaires, financières et industrielles qu'il conduit au profit d'entreprises en difficulté, le CIRI peut être amené à solliciter l'intervention de la Banque publique d'investissement (BPI France) ou à intervenir financièrement au moyen de prêts relevant du Fonds de développement économique et social (FDES). S'agissant des interventions du FDES, la DG Trésor défend l'idée qu'elles ne relèvent pas des règles applicables en matière d'aides d'État, le CIRI agissant comme investisseur avisé. Le plus souvent, il s'agit de procédures d'information de la DG COMP et non de procédures de notification (extrêmement rares). Le CIRI travaille occasionnellement avec la DGE dans ce contexte ;
 - ***les financements export*** : la DG Trésor joue un rôle ponctuel d'information – voire, très rarement, de notification – d'un dispositif de soutien public à l'exportation à l'occasion de la création d'un nouveau produit ou de la modification de procédures existantes. D'un point de vue général, les dispositifs publics de soutien à l'exportation n'ont pas vocation à constituer des aides d'État. Ils sont tarifés en fonction du risque pris et, pour certains, bénéficient d'une « clause de grand-père » (création antérieure à la signature du Traité de Rome) ou respectent les dispositions de

¹⁸ La DGE précise par ailleurs que deux ETP « métier » dispose d'une réelle expertise en matière d'aides d'État. Les personnels en charge des aides d'État sont des contractuels, la DGE éprouvant certaines difficultés à recruter des agents titulaires disposant de compétence en la matière.

¹⁹ Le bureau des politiques européennes d'innovation et de financement (sous-direction de l'Europe et de l'international, service de l'action territoriale, européenne et internationale) est en charge des aides d'Etat. Au sein du bureau, outre le chef de bureau, deux agents s'occupent exclusivement des questions d'aides d'Etat.

²⁰ Tutelle conjointe avec le ministère du travail.

²¹ La réduction des capacités d'intervention financière directe a conduit à réduire cette expertise.

²² Il peut s'agir de fonctionnaires ou de contractuels, tous de catégorie A ou A+. La gestion des problématiques relatives aux aides d'État s'effectue ponctuellement en fonction des besoins. Il n'y a donc pas de recrutement spécifique à cette fonction.

l'Arrangement de l'OCDE²³ sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui a été transposé en droit communautaire. Dans la quasi-totalité des cas, l'information de la Commission s'effectue auprès de la DG Commerce dans le cadre des réunions du groupe du Conseil sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ;

- ***le suivi des affaires aéronautiques, militaires et navales :*** ponctuellement, la DG Trésor est impliquée dans la notification de régimes d'aides ou la notification, à des fins de sécurité juridique, de régimes de mesures ne constituant pas des aides d'État. Des rapports périodiques sont également transmis à la Commission sur les dispositifs notifiés. Les mesures en cause sont principalement octroyées par décision des Ministres des Finances et de l'Économie, ou, par délégation, par Coface²⁴ ou Natixis et ses filiales agissant pour le compte de l'État. Concrètement, les notifications et informations (SANI/SARI) sont gérées directement par le bureau compétent. La DG Trésor est également amenée à répondre de manière ponctuelle dans le cadre des enquêtes de la Commission sur des dossiers individuels ou des régimes suivis dans ces domaines. Il en irait de même en cas de contentieux, cas qui ne s'est pas présenté à ce jour ;
- ***de façon ponctuelle, d'autres domaines de la compétence de la DG Trésor sont potentiellement concernés par la problématique des aides d'État*** comme par exemple les dispositifs financiers spécifiques à l'outre-mer (SIDOM, etc.) ;
- ***l'Agence des participations de l'État (APE)***, qui supervise toutes les opérations en capital de l'État (prise de participations, investissements, cessions de participations) dans les entreprises relevant de son périmètre, est l'un des principaux services des ministères économiques et financiers concerné par la problématique des aides d'État tant en raison des montants d'aides d'État potentiellement en cause que de l'importance stratégique et économique des entreprises de son périmètre concernées par ces opérations (EDF, Areva, SNCF, La Poste, Orange, Dexia, BPI, Aéroports). Avec le concours du chargé de participation concerné, le pôle juridique de l'APE gère l'intégralité des procédures relatives aux aides d'État : relation avec le SGAE et la RPUE, pré-notification, discussions informelles avec la Commission européenne, centralisation SANI et SARI, déplacements à Bruxelles, suivi du précontentieux et de la procédure contentieuse en lien avec les entreprises concernées et la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, déplacement à Luxembourg. L'expertise de l'APE en matière d'aides d'État repose sur un agent contractuel (très expérimenté)²⁵. Pour les dossiers les plus sensibles (notamment lorsque les montants d'aides en cause sont très élevés) ou nécessitant des mesures de confidentialité particulières, l'APE s'adjoit le concours de cabinets d'avocats spécialisés pour la gestion des précontentieux ou des contentieux. ***Il convient toutefois de noter que l'APE inscrit la quasi-totalité de son action dans le cadre de la doctrine de l'investisseur avisé et donc en dehors de la réglementation des aides d'État ;***

²³ Organisation de coopération et de développement économiques.

²⁴ Coface exerce une activité d'assureur-crédit et gère également les garanties publiques à l'exportation pour le compte de l'État.

²⁵ Au sein du pôle juridique, l'APE a traditionnellement recours à des agents contractuels (juristes très spécialisés ou anciens avocats) en raison du manque de compétence en la matière au sein de l'administration. En effet, le droit des aides d'État nécessite non seulement une compétence juridique particulière mais également, compte tenu de la spécificité des dossiers de l'APE, des compétences en analyse financière et stratégique des entreprises souvent peu développées au sein de l'administration

- **au sein de la DGFIP, la direction de la législation fiscale (DLF) dispose d'une compétence exclusive, et interministérielle**, en matière de détection du risque d'aides d'État en matière fiscale (cf. *infra*) ;
 - **la direction du Budget (DB) ne dispose pas d'expertise propre** mais peut être amenée, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, à solliciter des argumentaires plus précis en matière d'aides d'État de la part des ministères porteurs des dispositions concernées ;
 - **la DAJ exerce une expertise de second niveau**, à la demande des directions des ministères économique et financier mais aussi d'autres ministères (cf. *infra*).
- ♦ **Au sein du ministère de la culture et de la communication (MCC), deux directions disposent d'une expertise en matière d'aides d'État : le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)²⁶ et la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)²⁷.**

Le service des affaires juridiques et internationales (SAJI) du Secrétariat général du ministère²⁸ conduit et coordonne les questions transversales en matière d'aide d'État²⁹. Le bureau des affaires européennes et internationales de **la DGMIC³⁰ et la direction financière et juridique du CNC** assurent, respectivement dans leur champ de compétences, le traitement des notifications, des contentieux et autres questions spécifiques. Le SAJI apporte un appui et une aide pour les notifications et autres questions spécifiques posées dans le champ des autres directions générales du ministère³¹. Son rôle, en matière d'expertise, ne peut toutefois pas être comparé à celui du service des relations internationales du ministère en charge de l'agriculture dans la mesure où il ne dispose pas d'effectifs entièrement dédiés aux aides d'État (deux personnes physiques représentant au total environ 0,3 ETP).

Au CNC, en cumulé, les effectifs dédiés aux aides d'État s'élèvent à deux ETP, avec le soutien des directions sectorielles qui gèrent le versement des subventions.

La faiblesse des moyens humains consacrés par le MCC à la problématique du droit des aides d'État tient autant à des difficultés fortes pour disposer des compétences professionnelles nécessaires qu'à une situation objective de faible prise en compte du droit des aides d'État dans le secteur culturel (hors audiovisuel et cinéma), en France comme dans toute l'Union européenne. Toutefois, depuis l'inclusion du domaine culturel dans le RGEC, le MCC et le CNC se sont mobilisés pour adapter l'ensemble de leurs dispositifs aux nouvelles règles en matière d'aides d'État (cf. *infra*).

- ♦ **Au sein du ministère de l'intérieur, le bureau des interventions économiques de la direction générale des collectivités locales (DGCL), 5 ETP traitent, entre autres, du sujet aides d'État.** Dans ce domaine, la DGCL est l'interlocutrice des collectivités

²⁶ Le CNC est à la fois un opérateur du ministère de la culture et une direction d'administration centrale. Il dispose d'un pouvoir réglementaire.

²⁷ Au sein du ministère de la culture et de la communication, la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) définit, coordonne et évalue la politique de l'Etat en faveur du développement du pluralisme des médias, de l'industrie publicitaire, de l'ensemble des services de communication au public par voie électronique, de l'industrie phonographique, du livre et de la lecture et de l'économie culturelle. Elle suit les activités du Centre national du cinéma et de l'image animée

²⁸ Le bureau des affaires européennes de la sous-direction des affaires européennes et internationales.

²⁹ Pour les sujets transversaux, comme la négociation du RGEC, le SAJI assure la centralisation des éléments pour porter une position en interministériel, de même que pour les positions portées au niveau politique.

³⁰ Le bureau des affaires européennes et internationales de la sous-direction du développement de l'économie culturelle consacre 0,7 ETP à l'expertise en matière d'aides d'Etat.

³¹ Direction générale de la création artistique (sous-direction des affaires financières et générales. bureau des affaires juridiques) et direction générale des patrimoines (sous-direction des affaires financières générales – bureau des affaires juridiques).

territoriales (via les autorités préfectorales) dans le cadre de l'application des dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT)³² relatives aux interventions économiques de ces dernières. Ainsi, la DGCL est destinataire des informations relatives aux dispositifs d'aides mis en place par les collectivités (rapport annuel sur les aides octroyées par les collectivités³³) Les aides individuelles et des régimes (en nombre très faible) des collectivités devant faire l'objet d'une notification à la Commission européenne³⁴, sont renseignées dans le logiciel SANI par la DGCL.

Les leviers d'action de la DGCL dans ce domaine apparaissent toutefois très limités en raison de la faiblesse du contrôle de légalité préfectoral en matière d'aides d'État (cf. *infra*) combinée au principe de libre administration des collectivités territoriales (article 72 de la Constitution). En effet, en l'absence de déferé préfectoral, un dispositif d'aide voté par les organes délibérants d'une collectivité est applicable de plein droit. Ainsi, sauf dans l'hypothèse où une collectivité saisit la DGCL en amont pour solliciter ses conseils, cette dernière ne peut remettre en cause les dispositifs d'aides. De la même manière, à l'occasion des entretiens conduits par la mission, il est apparu que la DGCL ne pouvait contraindre les régions (responsables de la centralisation annuelle des informations relatives aux aides octroyées par l'ensemble des collectivités) à transmettre les informations nécessaires à l'État pour répondre aux exigences de la Commission en matière de remontée d'informations³⁵. **Par ailleurs, la DGCL doit quasi systématiquement s'appuyer sur l'expertise technique d'autres ministères** (par exemple dans le cadre du plan haut débit ou l'organisation de l'EURO 2016, les aides aux aéroports etc.). **Enfin, tous les régimes d'exemption sont portés par le CGET qui interagit fortement avec les collectivités territoriales ;**

- ◆ **au sein du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche** (MESR), la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) est concernée par la problématique des aides d'État et dispose d'une experte mobilisée à mi-temps (0,5 ETP) sur ces questions :
 - le service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale (SITTAR), au titre des dispositifs de soutien à la R&D partenariale entre les laboratoires de recherche publics et les entreprises et de soutien à la création d'entreprises. Le SITTAR peut également être confronté à cette problématique dans le cadre des actions du programme des investissements d'avenir (PIA) dont la gestion a été confiée à l'agence nationale de la recherche (ANR) qui dispose également d'une personne ressource à temps plein sur les questions relatives aux aides d'État³⁶ ;

³² Les principales dispositions applicables sont résumées dans les articles L1511-1, L1511-1-1, L1511-2, L1511-3, L1511-4, L1511-5, L1511-7, L1511-8.

³³ L'article L.1511-1 du CGCT dispose que « le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements. A cette fin, ces collectivités et groupements transmettent, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Ce rapport est communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année suivante et, sur leur demande, aux collectivités précitées. Les informations contenues dans ce rapport permettent à l'Etat de remplir ses obligations au regard du droit communautaire ».

³⁴ L'article 1511-1-1 du CGCT dispose « L'Etat notifie à la Commission européenne les projets d'aides ou de régimes d'aides que les collectivités territoriales et leurs groupements souhaitent mettre en œuvre, sous réserve de leur compatibilité avec les stratégies de développement de l'Etat, telles qu'elles sont arrêtées en comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires ».

³⁵ A titre d'exemple, les Régions Aquitaine et Bretagne ne transmettent aucune information

³⁶ Le Commissariat général à l'investissement (CGI) qui pilote le PIA s'appuie en effet sur l'expertise des opérateurs.

- le service de la stratégie de recherche et d'innovation, au titre du régime notifié « garantie des opérations aérospatiales ».

En complément de l'expertise du SITTAR, la Mission Europe et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur (MEIRIES) envisage de mettre en place une information sur les questions d'aides d'État pour « améliorer la synergie des financements européens, nationaux et régionaux ».

Il convient de noter qu'à ce jour, aucune notification individuelle n'a été effectuée pour le compte du MESR ou de l'ANR (hors PIA) ;

- ♦ **le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)** ne semble pas disposer d'une expertise suffisante en matière d'aides d'État, à l'exception de celle de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). **La DGAC**, qui mobilise cinq ETP³⁷ pour traiter les questions relatives aux aides d'État, **dispose d'une réelle expertise** en raison des enjeux liés au marché de l'aéronautique et au contentieux concernant les aéroports et le transport aérien (affaires Ryan Air par exemple). La direction des infrastructures de transport (DIT), logée au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du MEDDE, ne dispose pas d'expertise dédiée en matière d'aides d'État³⁸. Toutefois, en raison des enjeux liés au financement des infrastructures de transport, cette direction, qui estime que son champ de compétence ne relève pas des aides d'État, participe au groupe de travail de la Commission relatif aux aides d'État dans ce domaine et bâtit des argumentaires pour justifier l'exclusion de ce secteur de la réglementation des aides d'État.

S'agissant des opérateurs du MEDDE, le principal acteur concerné par les problématiques d'aides d'État est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Ces questions sont centralisées et directement traitées par le chef du service des affaires juridiques de l'ADEME. Ce service, qui comprend onze agents, assure également la diffusion des informations juridiques auprès des directions techniques et des directions régionales. Les relations avec la tutelle concernant les aides d'État portent essentiellement sur les procédures de notification de nouveaux régimes d'aides ou de modification de régimes existants. En raison de l'expertise relativement modeste du MEDDE dans le domaine des aides environnementales, l'ADEME développe sa propre expertise et sollicite si nécessaire, via le SGAE, la Commission européenne. Elle a d'ailleurs représenté la France dans le cadre des négociations relatives aux nouvelles lignes directrices environnementales³⁹ et a développé son propre régime d'aides en matière environnementale (régime plus restrictif que le régime cadre). Ainsi, dans ces domaines de compétences, l'ADEME bénéficie d'une réelle autonomie.

- ♦ **d'autres ministères disposent d'équipes restreintes compétentes en matière d'aides d'État :**
 - **le ministère de l'Outre-mer** et plus particulièrement la direction générale des Outre-mer (DGOM) dispose d'un expert en matière d'aides d'État⁴⁰ ;

³⁷ 2 ETP à la direction des aéroports, 2 ETP à la direction du transport aérien et 1 ETP à la direction juridique de la DGAC.

³⁸ En cumulé, hors DGAC, la DGITM estime que moins de 5 ETP sont potentiellement concernés, ponctuellement à des dossiers « aides d'État ».

³⁹ Dans ce domaine, les aides au fonctionnement sont gérées par le MEDDE tandis que les aides à l'investissement sont gérées par l'ADEME.

⁴⁰ Un chargé de mission contractuel.

Annexe III

- **le ministère en charge des sports (direction des sports) disposent de deux agents.** Son expertise s'est notamment enrichie dans le cadre des échanges techniques qui ont eu lieu avec la Commission au sujet des projets de stades pour l'EURO 2016. L'inclusion des sports dans le RGEC dans le cadre de la modernisation des aides d'État participe également de la plus grande sensibilisation du ministère à ces questions.

Au total, on peut estimer que l'expertise ministérielle et interministérielle en matière d'aides représente approximativement 37 ETP (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Panorama de l'expertise ministérielle et interministérielle en matière d'aides d'État⁴¹

Ministère	Directions	Effectifs (ETP)
Services du Premier ministre	SGAE	6
	CGET	2
Ministères économique et financier	DGE	4,5
	APE	1
	DAJ	3
	DLF	1,8
Ministère de l'intérieur	DGCL	5
Ministère de la culture et de la communication	DMIC	0,7
	CNC	1
Ministère en charge des sports	Direction des sports	2
MESR	DGRI	0,5
	MERIES	0,1
Ministère des Outre-mer	DGOM	1
Ministère des affaires étrangères	DAJ	3
MEDDE	DGAC	5
Total	-	36,6

Source : Réponses au questionnaire adressé par la Mission aux Secrétaires généraux des ministères et entretiens conduits par la Mission.

1.2.2.4. Si l'expertise de premier niveau doit continuer de relever de chaque direction métier, les échanges entre ces dernières doivent être renforcés

En raison du champ particulièrement large de la réglementation en matière d'aides d'État, de la diversité des secteurs concernés et, surtout, de la technicité requise pour appréhender la problématique, **la constitution d'une structure d'expertise interministérielle de premier niveau se substituant aux services en charge des dispositifs d'intervention n'apparaît pas opportune car :**

- ♦ l'expertise de premier niveau en matière d'aides d'État est indissociable de l'activité des services métiers qui doivent intégrer cette dimension, parmi d'autres (analyse économique et financière ; application d'autres réglementations nationale, communautaire voire internationale), dès la conception d'un dispositif ;
- ♦ à l'instar d'autres matières comme, par exemple, les marchés publics, cette expertise repose également sur l'expérience acquise dans le cadre de la gestion concrète des dossiers qui incombent aux services « métier ».

⁴¹ Ce tableau retrace l'expertise qui peut être considéré comme « permanente ». Ainsi, les personnels travaillant occasionnellement sur des dossiers impliquant une connaissance en matière d'aides d'État (DGITM, DG Trésor) ne sont pas comptabilisés.

Une structure à vocation interministérielle, autonome, ou portée par un ministère (comme en Allemagne avec le BMWi) peut intervenir au soutien des acteurs, mais dans le cadre d'une expertise de deuxième, voire troisième niveau (en fonction de l'expertise disponible au sein des services juridiques des ministères). Cela implique dès lors que le service métier a détecté le risque en matière d'aides d'État et sollicite une expertise complémentaire de la part de la structure à vocation interministérielle, pour apprécier plus précisément le degré de risque voire l'aider à adapter le dispositif projeté pour qu'il réponde aux exigences communautaires. L'ensemble des interlocuteurs de la mission a indiqué vouloir maintenir l'expertise de premier niveau dans les services métier, même au sein d'un ministère.

A titre d'exemple, au sein des ministères économique et financier, les principales directions concernées estiment qu'une structure chargée d'une fonction « d'ensembliser » par définition « généraliste », n'aurait pas de réelle plus-value et constituerait certainement un échelon supplémentaire porteur de lenteur administrative qui nuirait à l'efficacité de l'action publique, en particulier dans le cadre de dossiers à enjeux économiques et financiers importants pour lesquels la célérité des procédures doit être garantie. La DG Trésor et la DGE soulignent également la nécessité de maintenir l'expertise au niveau des entités qui disposent d'une maîtrise technique approfondie des dossiers.

A noter que, selon la RPUE, les analystes de la Commission européenne préfèrent avoir des échanges directs avec les porteurs des dossiers dans les services pour obtenir sans délai des précisions techniques.

En revanche, la DGE et l'APE appellent de leurs vœux un renforcement des échanges entre les bureaux métier des ministères économique et financier confrontés à la problématique des aides d'État, en lien avec le SGAE et la RPUE dans le cadre d'un réseau informel. La DGE s'est dit prête à animer un tel réseau.

En interne, la DG Trésor s'interroge actuellement sur l'opportunité de créer un réseau informel réunissant les agents référents ayant à connaître de dossiers d'aides d'État (partage de bonnes pratiques, diffusion de documents types, etc.) et sur le renforcement de la formation de ces agents sur le droit des aides d'État.

La constitution d'expertises ministérielles doit donc être recherchée pour une prise en compte optimale du cadre des aides d'État. Lorsqu'elles existent, elles sont alors d'une grande efficacité. Pour ce faire, chacun, dans toutes les administrations, doit savoir où s'adresser pour avoir accès à la connaissance et à l'expertise en matière d'aides d'État.

Proposition n° 1 : Désigner un correspondant « aides d'État », dans chaque direction générale ou direction.

1.3. En matière d'aides d'État, l'expertise des services juridiques ministériels pourrait être renforcée par leur mise en réseau

1.3.1. Hors contentieux, l'expertise juridique ministérielle en matière d'aides d'État se concentre essentiellement au sein des ministères économique et financier

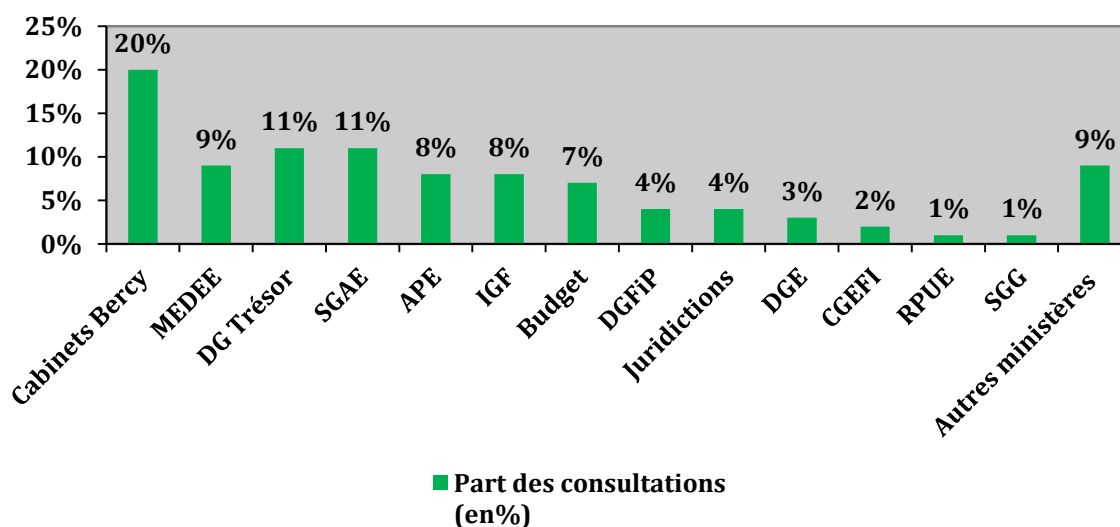
A l'exception des directions métier des ministères économique et financier, aucune des directions métier des autres ministères rencontrées par la mission n'a indiqué s'appuyer régulièrement sur le service ou la direction en charge des affaires juridiques de son ministère aux fins d'expertise de dispositifs d'aides ou d'aides individuelles.

1.3.1.1. La DAJ des ministères économique et financier constitue le seul véritable pôle d'expertise juridique, à vocation interministérielle, en matière d'aides d'État

♦ L'expertise de la DAJ en matière de droit des aides d'État est largement reconnue

La DAJ intervient, quant à elle, sur saisine, majoritairement en appui des principales directions des ministères économique et financier concernées par les sujets aides d'État, notamment, l'APE, la DG Trésor, la DGE, la DB, la DLF, la DGCCRF, ainsi qu'en réponse aux questions des Cabinets. Elle est également consultée par le SGAE et dans certains cas, par d'autres ministères (notamment le MEDDE). La DAJ dispose d'une équipe dédiée au droit de l'UE dont les questions d'aides d'État (trois ETP mobilisables)⁴². **En 2014, la DAJ a répondu à une centaine de saisines en matière d'aides d'État**⁴³.

Graphique 2 : Ventilation des consultations de la DAJ en matière d'aides d'État par origine administrative



Source : Données DAJ. Graphique Mission.

La DAJ intervient pour l'examen des projets de régimes d'aides ou d'aides individuelles, la rédaction des notes de notification, ainsi que la rédaction des mémoires dans le cadre des précontentieux entamés par la Commission. Elle concourt également à l'élaboration de la défense française pour les contentieux devant la CJUE.

Enfin, la DAJ élabore et met à jour annuellement le *Vademecum sur les aides d'État*, outil de référence pour l'ensemble des ministères. En 2015, la diffusion de cet ouvrage sera gratuite (il était jusqu'à lors diffusé par la Documentation française, sur le site du ministère). La version 2014 du Vadémécum est par ailleurs accessible à l'ensemble de l'administration centrale au moyen du portail interministériel *Extraqual* (géré par le SGG).

♦ La DAJ est toutefois trop souvent saisie en aval du processus de conception des dispositifs, voire postérieurement à leur mise en œuvre

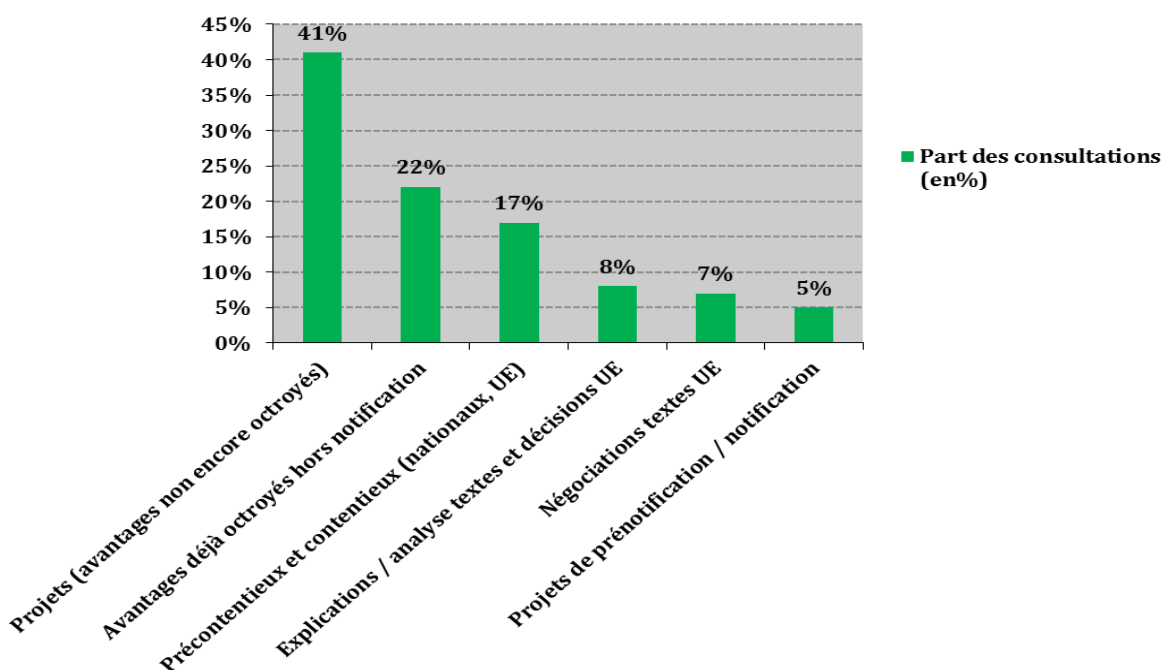
⁴² Le bureau 3C (droit européen et droit international).

⁴³ Sur cette centaine de saisines, plusieurs pouvaient concerner le même dossier.

Si en 2014 plus de 40 % des consultations concernaient des projets susceptibles de porter des éléments d'aides d'État (cf. Graphique 3), la saisine de la DAJ intervient généralement très tard. En effet, il n'est pas rare que ces saisines aient pour seul objectif de demander une validation d'une analyse concluant à la conformité du projet aux règles des aides d'État ou à la non nécessité d'une notification à la Commission européenne. Une saisine plus en amont permettrait, selon la DAJ, d'améliorer sensiblement la qualité des projets qui lui sont présentés. **Sans solliciter une véritable co-construction des dispositifs, la présentation en amont de différents scénarios permettrait à la DAJ d'apporter une réelle plus-value juridique et, le cas échéant, de réduire le risque en matière d'aides d'État non seulement dans la perspective d'un éventuel examen par le Conseil d'État, mais surtout du contrôle opéré par la Commission européenne.**

Il convient par ailleurs de souligner que la DAJ ne dispose que très rarement d'éléments relatifs aux suites données à ses expertises juridiques.

Graphique 3 : Typologie des saisines de la DAJ de Bercy en matière d'aides d'État en 2014



Source : DAJ. Graphique Mission.

Proposition n° 2 : Afin de mesurer l'impact de son activité d'expertise en matière d'aides d'État dans le cadre des projets sur lesquels elle est consultée, la mission recommande que les services saisissant la DAJ l'informent systématiquement des suites données à ses analyses. Ce retour d'information ne nécessite pas de recours à un formalisme particulier⁴⁴.

⁴⁴ Cette information peut prendre la forme d'un simple courriel adressé au bureau compétent de la DAJ.

1.3.1.2. Dans le domaine des aides d'État, le pôle juridique de l'APE dispose d'une expertise « de niche » en matière financière

En principe, compte tenu de la sensibilité des dossiers traités par l'APE, des enjeux financiers souvent très importants (cf. dossier Dexia) et de l'impératif de confidentialité qui s'attache au traitement de dossiers précontentieux ou contentieux relatifs à des entreprises cotées (détention d'informations privilégiées et délit d'initié), l'APE traite ces dossiers en interne et assure seule l'interface avec le SGAE, la RPUE et la Commission européenne.

Cependant, lorsque l'APE a besoin d'une expertise sur un point de droit interne mis en cause dans le cadre d'une procédure d'examen ou d'une contre-expertise en droit de l'Union européenne, elle peut avoir ponctuellement recours à l'assistance des bureaux compétents de la DAJ des ministères économiques et financiers.

Par ailleurs, le pôle juridique de l'APE apporte, autant que possible, son soutien juridique aux équipes de la DG Trésor (la sous-direction du financement des entreprises (FINENT), le CIRI et la sous-direction banques et activité d'intérêt général (BANCFIN), notamment afin de leur fournir une expertise juridique complémentaire en droit des aides d'État. Cependant, ce soutien ponctuel ne peut valablement remplacer le recours à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

Enfin, dans le cadre notamment des réflexions et travaux horizontaux menés au niveau des services sous l'égide du SGAE, ou lorsque certains dossiers spécifiques le nécessitent, l'APE échange avec la DGE et la DB. Elle peut également interagir avec d'autres ministères (en particulier, le ministère des transports, le ministère en charge de l'énergie).

1.3.2. Du fait de son monopole de représentation de la France devant les juridictions de l'Union, la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères (MAE) concentre son expertise sur les dossiers contentieux

La direction des affaires juridiques du MAE assure, en particulier, la représentation de la France devant la Cour de justice et le Tribunal de l'Union européenne dans les affaires contentieuses, notamment en matière d'aides d'État. A ce titre, il lui revient de rédiger, en liaison constante avec le SGAE et en concertation avec les administrations concernées, les mémoires, les observations écrites et les plaidoiries du gouvernement français et de prononcer ces plaidoiries devant ces juridictions. Le directeur des affaires juridiques, le sous-directeur du droit de l'Union européenne et du droit international et une rédactrice de cette sous-direction traitent les dossiers d'aides d'État.

Il convient de noter que les argumentaires sont préparés par le ministère « chef de file » et circularisés par le SGAE à l'ensemble des ministères concernés, la direction des affaires juridiques du MAE ayant, dans le cadre de la mission qui lui est confiée, un rôle de conseil de second niveau notamment en matière d'ingénierie juridique.

1.3.3. Dans le cadre de l'animation du réseau des DAJ, le SGG pourrait intégrer la problématique des aides d'État

Aux fins de montée en compétence des services juridiques des ministères, de partage et de diffusion de l'information et de renforcement de leur positionnement en matière précontentieuse, la mission recommande les aides d'État fassent l'objet d'un point régulier dans le cadre des réunions des DAJ animées par le SGG. Dans ce cadre, une réunion qui pourrait être semestrielle ou annuelle, à laquelle serait invité le délégué au droit européen du Conseil d'État et l'ensemble des représentants des services juridiques ministériels, pourrait être organisée par le SGG. Cette réunion, préparée par la DAJ, en lien avec le SGG, les services juridiques concernés, la DGE (dans le cadre de ses nouvelles attributions – cf. *infra*), le CGET, le SGAE et la RPUE pourrait permettre :

- ♦ de faire un point sur les difficultés rencontrées dans l'application des nouvelles règles communautaires en matière d'aides d'État ;
- ♦ au Conseil d'État de faire part aux membres du réseau de sa doctrine et d'échanger sur l'actualité récente du Conseil dans ce domaine ;
- ♦ de partager les « bonnes pratiques » en la matière ;
- ♦ aux services juridiques et la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, de présenter les derniers enjeux en matière contentieuse.

2. Les contrôles effectués au niveau interministériel apparaissent insuffisants pour pallier les éventuels défauts de détection des risques d'aides d'État par les ministères

2.1. Si le SGAE constitue, par défaut, le service interministériel d'expertise en matière d'aides d'État, il ne peut en pratique assumer ce rôle de manière efficace

Le SGAE est l'autorité nationale de coordination et donc l'interlocuteur principal des services de la Commission européenne en matière d'aides d'État.

Encadré 3 : Attributions du SGAE

L'article 2 du décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes dispose :

« Il est créé un secrétariat général des affaires européennes qui exerce, sous l'autorité du Premier ministre, les attributions suivantes :

1° Sous réserve de la responsabilité du ministre des affaires étrangères au titre de la politique étrangère et de sécurité commune :

a) Il instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ;

b) Il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes ;

c) Il assure, avec le secrétariat général du Gouvernement, la mise en œuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ;

d) Il assure le secrétariat du comité interministériel sur l'Europe ;

2° Il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres ;

3° Il coordonne, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement ;

4° Il coordonne le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes. »

Source : Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 modifié relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes.

Pourtant, en matière d'aides d'État, le SGAE constitue *de facto* le service d'expertise pour l'échelon interministériel. En l'absence d'alternative interministérielle, ce rôle lui a été dévolu bien qu'il soit en décalage avec le cœur de ses missions, centrées sur la constitution de positions interministérielles et la négociation de textes européens plus que sur le suivi de dossiers opérationnels. Son expertise n'est pas mobilisée par l'échelon interministériel mais à la suite de demandes de la Commission européenne⁴⁵, du Conseil d'État ou des ministères.

Le SGAE est essentiellement perçu, dans cette configuration, par de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, comme une interface d'échange avec la Commission par lequel peuvent remonter les questions des ministères sur l'interprétation des règles d'aides État.

En revanche, **ses fonctions de soutien et d'accompagnement des ministères dans l'élaboration des dispositifs apparaissent plus limitées.** La portée des contrôles qu'il peut opérer préalablement aux notifications dans le système SANI est difficile à évaluer et reste en tout état de cause obérée par son absence d'approche opérationnelle de la gestion des dispositifs et sa connaissance réduite des différentes politiques publiques dans lesquelles l'outil « aides d'État » est mobilisé. **Par ailleurs, le SGAE n'est informé que des projets qui lui sont spontanément transmis par les ministères ou, occasionnellement et dans l'urgence, par le SGG ou le Conseil d'État, dans le cadre d'une demande d'expertise en matière d'aides d'État.**

⁴⁵ Le SGAE transmet aux ministères concernés les demandes de la Commission et assure un suivi des réponses apportées.

Plus fondamentalement, le SGAE, qui est clairement sous-dimensionné en termes d'effectifs⁴⁶ pour assumer ce rôle de centralisation et de contrôle préalable, doit recentrer son action sur la coordination et le pilotage stratégique des grands enjeux dans le domaine des aides d'État.

Afin d'engager ce recentrage stratégique, la constitution d'une véritable expertise interministérielle pourrait être confiée, à l'instar d'autres États-membres de l'Union, au ministère en charge de l'économie et plus particulièrement à la direction générale des entreprises (cf. infra).

2.1. Les autres contrôles de nature interministérielle sont faibles à l'exception de ceux portant sur les dispositions fiscales du projet de loi de finances (PLF)

2.1.1. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ne dispose pas, en interne, d'une expertise en matière d'aides d'État et dépend donc de l'expertise des autres acteurs

Si le SGG examine les textes émanant des ministères, ses capacités de contrôle en matière d'aides d'État apparaissent limitées pour plusieurs raisons :

- ◆ chacun de ses huit chargés de mission responsable de ce travail gère cependant un portefeuille trop large pour assurer cette détection dans des conditions favorables⁴⁷ :
 - justice, culture, communication, télécommunications ;
 - équipement, logement, transports, tourisme, mer, environnement, urbanisme, ville ;
 - fonction publique, réforme de l'État, éducation nationale, recherche, espace, jeunesse et sports ;
 - intérieur, collectivités territoriales, outre-mer, déconcentration ;
 - industrie, énergie, agriculture, forêt, pêche et aménagement du territoire ;
 - solidarité, santé, protection sociale, famille, personnes âgées, handicapés, travail, emploi et formation professionnelle, droits des femmes ;
 - affaires étrangères et européennes, défense, coopération, anciens combattants, rapatriés et francophonie ;
 - questions de constitutionnalité, affaires contentieuses et diffusion du droit ;
- ◆ en matière législative, le SGG prête une attention plus particulière aux projets de loi de finances et doit ainsi disposer de l'analyse préalable de la direction du budget et de la DLF. S'agissant des autres projets de loi, le SGG analyse le contenu de l'étude d'impact et, sauf lacune majeure, s'en remet à l'analyse du Conseil d'État ;
- ◆ s'agissant des décrets simples, si la problématique des aides d'État n'est pas soulevée à l'occasion d'une réunion interministérielle (RIM), le SGG ne prend connaissance du texte qu'au moment de la signature par le Premier ministre ce qui ne lui laisse que très peu de marges de manœuvre pour soulever une éventuelle objection ;
- ◆ s'agissant des décrets en Conseil d'État, en l'absence de difficulté manifeste, le SGG s'en remet à l'analyse de ce dernier.

⁴⁶ Le SGAE consacre environ six ETP à la problématique des aides d'Etat dont quatre au sein du secteur « MICA » qui suit l'ensemble des dossiers d'aides relevant de la compétence de la DG COMP.

⁴⁷ Dans l'hypothèse où le chargé de mission compétent s'interroge sur l'application du droit des aides d'Etat, il saisit le ministère à l'origine du dispositif et informe le SGAE.

2.1.2. A l'exception des dispositions fiscales des lois de finances, les contrôles de nature interministérielle demeurent insuffisants

La revue générale des projets législatifs et réglementaires dans le cadre circonscrit du processus d'adoption de la loi de finances (PLF) assure que chaque nouvelle disposition de loi de finances sera examinée par la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du budget (DB). La DLF dispose à la fois d'une expertise en matière d'aides fiscales et de la responsabilité de la rédaction du Code général des impôts qui lui permet d'assurer un rôle de détection et d'expertise des dispositifs fiscaux.

Encadré 4 : Organisation et rôle de la DLF en matière d'aides d'État

La DLF est concernée par tous les dispositifs fiscaux qui sont constitutifs ou qui pourraient être considérés comme des aides d'État au regard du droit européen. Elle s'est donc organisée pour disposer de compétences dédiées aux aides d'État. A l'image des compétences de la DLF en matière de droit constitutionnel, les compétences dédiées aux aides d'État ont été rassemblées au sein du bureau A. La mission de ce dernier étant d'assurer la synthèse et la coordination des travaux menés par la DLF, celui-ci dispose d'une vision globale des projets en matière fiscale. En matière fiscale, la DLF intervient :

- ◆ pour préparer les notifications des régimes d'aide ;
- ◆ dans l'utilisation des applications SANI et SARI ;
- ◆ pour répondre aux différentes enquêtes de la Commission européenne ;
- ◆ comme pilote pour les mesures fiscales dont elle est à l'origine : analyse de l'encadrement de l'aide (*de minimis*, RGEC, lignes directrices), préparation de la rédaction du projet de texte législatif associé en vue notamment de son examen pour le Conseil d'État, pré-notification etc. ;
- ◆ comme contributeur pour les mesures fiscales dont les autres ministères sont à l'origine et portées par ces derniers.

En matière fiscale, la DLF mobilise 9 ETP pour le traitement des problématiques relatives aux aides d'État, ceux-ci étant employés pour 20 % de leur temps. La compétence particulière en matière d'aide d'État très spécifique en matière fiscale, s'acquiert au sein de la DLF.

La DLF diffuse, par le biais d'instructions, l'ensemble des informations nécessaires à la prise en compte par les services déconcentrés de la DGFIP des règles en matière d'aides d'État dans le domaine fiscal.

Source : DLF.

La DB se trouve placée dans une situation différente. Elle ne dispose pas d'expertise propre mais dépend des informations fournies par les ministères dans les études d'impact quant à la conformité au droit européen. L'importance des tâches qu'elle accomplit par ailleurs à l'occasion du PLF ne permet pas d'assurer qu'elle remplisse le rôle de détection dans des conditions optimales.

Hormis le PLF il n'existe pas de cadre interministériel où sont revus de manière systématique les projets des ministères. En particulier, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ne donne pas lieu à un examen similaire. La revue des principaux dispositifs d'intervention de l'État actuellement conduite par France Stratégie à la suite de l'évaluation du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), n'intègre pas la dimension de la conformité au droit des aides d'État. Le SGAE n'a pas été associé à l'exercice.

Un suivi de cohérence permettrait aisément d'identifier les directions les plus susceptibles de ne pas détecter les risques d'aides d'État auxquelles elles s'exposent. Ainsi, les informations suivantes immédiatement accessibles constituent des alertes :

- ◆ les aides à objectif environnemental s'établissent à un niveau particulièrement bas comparativement à la situation prévalant dans les autres États-membres (cf. annexe quantitative) ;
- ◆ la DSS n'a notifié aucun régime en dehors des dispositifs spécifiques liés à l'Outre-mer ;

- ♦ la DGEFP n'a pas notifié de dispositif hormis celui relatif aux engagements de développements de formation (EDDF) créé en 1999, alors que le RGEC inclut explicitement les soutiens aux travailleurs défavorisés et handicapés dans le périmètre des aides d'État.

Les entretiens conduits par la mission n'ont pas révélé une mobilisation optimale des informations disponibles à des fins de suivi de cohérence.

En dehors des dispositions fiscales du PLF, aucun mécanisme interministériel n'assure donc la détection des aides d'État.

Proposition n° 3 : Prévoir au sein de la DSS un examen sous l'angle des aides d'État des dispositions présentées à l'occasion du PLFSS, et renforcer pour cela son expertise sur le sujet.

Proposition n° 4 : Inclure dans les études d'impact, aux côtés de l'analyse de compatibilité avec le droit européen en général, une section relative aux aides d'État rappelant les quatre critères de qualification. Y ajouter une section relative au RGEC précisant les motifs ayant, le cas échéant, conduit à ne pas retenir l'un des régimes cadres proposés par la Commission. Présenter ces deux nouvelles rubriques de l'étude d'impact également lors des réunions interministérielles (RIM).

3. Le Conseil d'État joue, dès lors, de façon croissante le rôle de dernier rempart contre le risque d'illégalité des aides

3.1. Depuis plusieurs années, le Conseil d'État a renforcé sa vigilance et sa doctrine en matière de qualification des aides

Le Conseil d'État constitue le dernier échelon national susceptible d'identifier l'existence d'un risque sérieux de qualification en aide d'État. Il ne joue ce rôle que pour les projets soumis à son examen : projets de loi, de loi organique, ordonnances et décrets en Conseil d'État. Au cours des dernières années, le Conseil d'État a requis la notification de plusieurs dispositions de loi de finances sous peine de disjonction des articles concernés⁴⁸.

En particulier, pour les dispositifs constituant des aides d'État dont il appartient à la Commission européenne de vérifier la compatibilité avec le Traité, le Conseil d'État a introduit des formulations légistiques permettant de conditionner leur entrée en vigueur à la décision positive de la Commission. La formule retenue⁴⁹ par le Conseil d'État et par le SGG a été définie le 8 novembre 2013 dans le cadre de la relecture des dispositions relatives à la modernisation des taxes du CNC contenues dans le projet de loi des finances rectificative 2013. Ce texte fait actuellement l'objet d'une étude conjointe du SGAE, de la DB, de la DLF, de la DGE et de la DAJ des ministères économique et financier, pour rendre la formule compatible avec les possibilités offertes par le règlement *de minimis* et le RGEC, qui ne requièrent pas de notification mais une simple information. Selon le compte-rendu de ces travaux, les modèles d'articles qui auront été retenus pourront figurer dans la circulaire envoyée par la DB à l'ensemble des ministères au début du mois de juin.

⁴⁸ Par exemple, la notification de la garantie RCN du CEA a été requise par le Conseil d'État à l'occasion du PLF 2015.

⁴⁹ « Les dispositions (...) du présent article (...) entrent en vigueur à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. »

Le contrôle du Conseil d'État s'appuie notamment sur les études d'impact qui peuvent inclure des éléments de motivation quant à la qualification en aide d'État. Ces informations restent cependant aujourd'hui insuffisamment détaillées (cf. *supra* : proposition relative au contenu des études d'impact). **L'expertise propre du Conseil d'État constitue donc, en pratique, le dernier rempart prévenant la mise en œuvre de mesures susceptible de constituer des aides non notifiées, donc illégales.**

3.2. Il conviendrait de mieux s'appuyer sur le Conseil d'État, à la fois dans la conduite à bonne fin des processus de préparation de nouveaux dispositifs comme sur le plan doctrinal

Le délai séparant la mise en œuvre du dispositif d'une éventuelle décision négative par la Commission excède souvent le délai moyen de remplacement de l'ensemble des agents dans la chaîne de décision. L'examen des 29 décisions d'incompatibilité prononcées depuis 2000 par la Commission européenne à l'encontre de dispositifs français non notifiés fait apparaître que :

- ◆ le délai moyen séparant la mise en place du dispositif de la décision de la Commission s'élève à 9,6 années ;
- ◆ 79 % des décisions ont été rendues plus de 5 ans après la mise en place du dispositif visé.

La possibilité de sanction associée au défaut de notification ne constitue dès lors pas une incitation suffisante à la mise en place d'un système de détection et d'expertise, sauf dans les cas où l'histoire ministérielle a été marquée par des procédures suffisamment fréquentes ou marquantes. À l'inverse, les délais de notification peuvent accroître les réticences à s'engager dans une telle procédure.

Les mécanismes interministériels étant peu efficaces et la sanction européenne trop tardive pour avoir un effet dissuasif et pédagogique, la menace de disjonction du Conseil d'État est susceptible, pour les lois et règlements entrant dans le périmètre de sa fonction consultative, de limiter la mise en place d'aides d'État non notifiées et donc illégales.

Les membres du Conseil d'État rencontrés par la mission ont indiqué que les réflexions du Conseil allaient dans le sens d'une attention croissante au respect du droit des aides d'État et d'une sanction plus rigoureuse des écarts, la notification pouvant être apparentée aux consultations préalables obligatoires dont les sections consultatives ont l'habitude de contrôler le bon déroulé. Pour assurer cette mission, le Conseil d'État souhaite s'appuyer sur les décisions passées de la Commission européenne, qui définissent en pratique la délimitation du périmètre des aides d'État. Cependant, les décisions ne sont pas publiques par défaut et les administrations ne les transmettent pas au Conseil.

Proposition n° 5 : Assurer la complète information du Conseil d'État en transmettant à sa délégation au droit européen, dès réception, chaque décision de la Commission européenne relative aux aides d'État. Lui transmettre également l'intégralité des décisions de la Commission européenne rendues au cours des 5 dernières années relatives aux aides d'État.

Proposition n° 6 : Tenir de façon spécifique ou mettre à l'ordre du jour, au moins une fois l'an, des réunions d'animation du réseau des DAJ par le SGG, un point sur la doctrine du Conseil d'État en matière de contrôle des aides d'État et sur les bonnes pratiques légistiques en la matière. La DAJ des ministères économiques et financiers pourra apporter son concours pour la préparation de cette réunion ou de ce point.

Proposition n° 7 : Confier au correspondant « aides d'État » désigné dans les directions, en place du SGAE, le soin de fournir directement, à la demande des sections consultatives du Conseil d'État, une analyse des dispositions qui leur sont présentées.

Lorsqu'une question de qualification en aide d'État est soulevée par le Conseil d'État sans que l'étude d'impact ne permette d'apporter les éléments nécessaires, le Conseil demande au SGAE de fournir une analyse dans des délais très brefs, n'excédant parfois pas 24 heures. Si ce mode opératoire présente sur l'instant l'avantage du pragmatisme, la mission le considère peu vertueux à court terme : outre la désorganisation du travail du SGAE qui s'ensuit et la difficulté de prendre inopinément connaissance d'un dossier complexe, la responsabilisation du ministère n'est pas optimale.

Proposition n° 8 : Organiser une visite des correspondants « aides d'État » des directions générales à Bruxelles pour qu'ils rencontrent les personnels de la Commission européenne qui seront chargés de traiter les dossiers les concernant.

4. Pour répondre aux enjeux du nouveau cadre réglementaire européen en matière d'aides d'État, le SGAE doit pouvoir s'adjoindre le soutien d'une structure à vocation opérationnelle interministérielle

4.1. Le SGAE doit concentrer son action sur le pilotage stratégique de la mise en œuvre par la France de la réglementation européenne en matière d'aides d'État

4.1.1. La qualité de la coordination interministérielle assurée par le SGAE est unanimement reconnue

La mission principale du SGAE réside dans la coordination interministérielle pour les questions européennes : **il est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française au sein de l'Union européenne.** Il veille également à la bonne information des ministères et des assemblées parlementaires sur les activités du Conseil et de la Commission européenne (cf. Encadré 3). Il a ainsi un rôle d'interface entre les institutions européennes et françaises et est notamment chargé de coordonner l'ensemble des notifications qui lui sont proposées par les ministères compétents, y compris pour les aides mises en œuvre au plan local. Il coordonne également les réponses obtenues des départements ministériels concernées aux demandes d'information adressées par la Commission européenne. Les décisions de récupération d'aides sont adressées aux départements ministériels concernés par le SGAE qui centralise et coordonne les informations nécessaires pour rendre compte à la Commission européenne de la bonne exécution de ces décisions.

De fait, le SGAE a un rôle très opérationnel de suivi des échanges entre la Commission et les ministères mais ces derniers demeurent responsables de l'élaboration de leurs schémas d'aide et il leur revient d'en vérifier la conformité avec le droit européen des aides d'État avant toute mise en œuvre.

Depuis 2011, le SGAE a renforcé la coordination des services nationaux notamment par la constitution d'un groupe de haut-niveau (GHN). Cette instance qui constitue un vecteur d'information reconnu par les ministères a notamment été étroitement associée par le SGAE à la phase de consultation engagée par la Commission lors de la préparation du SAM. Ce GHN associe néanmoins un trop large nombre d'acteurs et se réunit trop irrégulièrement pour constituer une instance décisionnelle efficace. Ceci est d'autant plus vrai que le volet « politique » du dispositif (GHN – niveau cabinets) n'est plus opérationnel depuis plusieurs mois.

Annexe III

Le rôle du SGAE dans l'élaboration des positions françaises est également très important et unanimement salué comme l'illustre l'importante production des autorités nationales en réponse aux consultations publiques organisées par la Commission sur les différents volets de l'exercice de modernisation des aides d'État (State aid modernization – SAM–) depuis 2012.

Tableau 2 : Production du SGAE dans le cadre des consultations SAM

Thème	Document
Transparence	Instruction des autorités françaises pour la multilatérale organisée par la DG Concurrence du 21 novembre 2014
Évaluation	Instruction des autorités françaises pour la multilatérale organisée par la DG Concurrence du 20 janvier 2014 Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 30 janvier 2014
Lignes directrices	Notion d'aide Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 31 mars 2014 Haut Débit Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 21 septembre 2011 Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 3 septembre 2012 Projets Importants d'Intérêt Européen Commun Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 11 mars 2014 Aéroport Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 25 septembre 2013 Sauvetage et restructuration Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 13 décembre 2013 Financement des risques Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 27 septembre 2013 Ferroviaire Contribution informelle des AF du 12 mars 2013 RDI Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 24 février 2012 Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 3 mars 2014 Environnement Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 26 février 2014 Cinéma Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 13 juin 2014 AFR Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 26 avril 2012 Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 25 février 2013 SIEG Réponse française sur la future réforme des règles de l'Union européenne applicables aux aides d'État dans le domaine des services d'intérêt économique, général (SIEG), octobre 2011
Règlements	Règlement de minimis Réponse des autorités françaises à la consultation publique du 9 septembre 2012 Règlement d'habilitation Instruction des autorités françaises pour la multilatérale organisée par la DG Concurrence du 21 février 2013 RGEC Réponses des autorités françaises aux consultations publiques du 18 juillet 2013, 26 septembre 2013 et 19 février 2014

Source : SGAE.

4.1.2. Parallèlement à son activité historique de coordination, le SGAE doit renforcer le volet stratégique de son action

- ◆ **Le volet stratégique et prospectif de l'action du SGAE doit être renforcé**

Comme cela a été souligné, le SGAE ne disposant ni des moyens humains, ni de l'expérience opérationnelle de gestion de dossiers d'aides, il ne doit pas lui revenir la charge particulièrement lourde d'expertise interministérielle en matière d'aides d'État.

L'action du SGAE doit dès lors se concentrer sur les enjeux stratégiques et le pilotage transversal dans ce domaine. En confiant l'expertise technique interministérielle à une structure ministérielle (cf. *infra*), de nouvelles marges de manœuvre s'offriraient au SGAE pour centrer son action :

- **sur une veille plus active** (en lien avec la RPUE), en matière d'aides d'État, notamment s'agissant :
 - des expériences de nos partenaires européens dans la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire ;
 - des décisions de la Commission et des juridictions de l'Union ;
- **le portage politique des sujets ministériels stratégiques.** A titre d'exemple :
 - la question du financement des infrastructures de transport constitue à ce jour un sujet de préoccupation majeure pour le MEDDE ;
 - de la même manière, l'éventuelle adaptation de la réglementation de l'UE et notamment du RGEC aux spécificités et sujétions particulières des régions ultrapériphériques reste d'actualité⁵⁰ ;
- **le pilotage des sujets transversaux en matière d'aides d'État** comme par exemple :
 - la structuration d'une stratégie française concernant l'impact de la jurisprudence « La Poste » de la CJUE sur l'activité des établissements publics⁵¹ ;
 - l'organisation et les processus administratifs à mettre en place aux fins de respect des nouvelles exigences communautaires en matière de transparence (cf. Annexe II §5.2.2) ;
 - la structuration d'une méthodologie et d'une doctrine en matière d'évaluation des dispositifs d'aides (cf. *infra*) ;
 - le recensement de l'ensemble des dispositifs d'aides et leur possible inclusion dans le cadre du RGEC⁵².

Dans le cadre du pilotage des sujets transversaux, le SGAE doit pouvoir systématiquement s'appuyer sur une administration « chef de file ».

◆ **Le retard pris en matière d'évaluation des dispositifs d'aide illustre les difficultés auxquelles est confrontées le SGAE**

La validité de certains régimes entrant dans le cadre du RGEC dont le budget annuel excède 150 M€ dépend de l'acceptation par la Commission européenne d'un plan d'évaluation qui doit lui être transmis dans les six mois qui suivent la mise en œuvre du dispositif (cf. annexe II, § 5.2.1).

⁵⁰ Il ressort des échanges entre la Mission et le cabinet de la Ministre des Outre-mer que les nouvelles dispositions du RGEC n'apparaissent pas adaptées aux spécificités de l'activité économique des régions ultrapériphériques. En particulier, les seuils d'exemption concernant les aides au fonctionnement apparaissent trop faibles eu égard aux surcoûts induits par l'ultrapériphérie.

⁵¹ Affaire n° C-559/12 P, France/Commission ("La Poste - Statut d'EPIC"), pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal du 20 septembre 2012, France/Commission (T-154/10) qui a considéré, à la suite de la Commission, que La Poste bénéficie, en raison de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), d'une garantie implicite illimitée de l'Etat, qui constitue une aide au fonctionnement incompatible avec le marché intérieur - arrêt rendu le 3 avril 2014 (rejet du pourvoi).

⁵² A titre d'exemple, le ministère de la culture et de la communication et plus particulièrement la DGMIC

En application de cette disposition, les autorités françaises ont notifié, début 2015, deux plans d'évaluation relatifs à la RDI. Le premier concerne le régime exempté des aides à la RDI (préparé par la DGE) ; le second concerne le régime exempté des aides de l'ADEME relatif aux aides à la RDI et à la protection de l'environnement dans le cadre du PIA (préparé par l'ADEME et le Commissariat général à l'investissement –CGI-). Une rencontre avec les services de la DG Concurrence de la Commission a eu lieu le 11 février 2015 sur ces deux plans. **La DG Concurrence a invité les autorités françaises à revoir leurs projets en définissant précisément une méthodologie d'évaluation et en désignant un organe évaluateur indépendant.**

Une réflexion interministérielle, animée par le SGAE, a été lancée à la suite du rejet de la méthodologie présentée dans les deux premiers plans d'évaluation transmis par la France. **Ce travail interministériel apparaît néanmoins tardif⁵³** : la première réunion date du 5 mars 2015 alors que l'exigence d'évaluation est connue au moins depuis le 17 juin 2014, date de l'adoption du RGEC, et que **les deux premiers plans d'évaluation doivent être validés par la Commission au plus tard le 30 juin 2015 sous peine d'entraîner l'interruption des dispositifs concernés.** Or, début avril 2015, contrairement à certains de leurs partenaires européens (cf. Encadré 5), les autorités françaises n'avaient ni arrêté de doctrine méthodologique ni identifié de manière définitive l'organisme évaluateur.

Il est ainsi indispensable de définir rapidement une stratégie générale d'évaluation. Ces deux plans feront jurisprudence autant sur la définition de la méthode que sur l'organe évaluateur (ou l'entité qui validera l'évaluation).

Encadré 5 : Le Royaume-Uni et la République Tchèque ont chacun fait validé par la Commission un plan d'évaluation

Le plan d'évaluation tchèque concernant des « incitations à l'investissement », d'un montant de 2,8 Md€, et celui du régime d'aides du « Regional Growth Fund » (fonds de croissance régionale) du Royaume-Uni, dont le budget préliminaire s'élève à un minimum de 3,2 Md€, ont été validés par la Commission européenne. Les rapports d'évaluation finaux des deux régimes devront être soumis à la Commission le 30 juin 2020 au plus tard.

Source : Commission européenne.

Dans ce contexte, un travail interministériel approfondi sur l'évaluation semble par ailleurs particulièrement souhaitable car :

- ◆ le projet de communication de la Commission européenne sur la méthodologie d'évaluation, qui date du 28 mai 2014⁵⁴, ne fournit que des lignes très générales ;
- ◆ l'évaluation des régimes pose des difficultés théoriques et pratiques considérables, notamment lorsqu'elle porte sur des régimes généralistes rassemblant différents outils d'intervention comme le fait le régime « RDI » (recherche, développement et innovation) ;
- ◆ l'analyse de l'impact des régimes sur la concurrence et sur le marché intérieur est une demande ancienne et répétée de la France, dont il est possible de démontrer la pertinence en utilisant les marges de dialogue et de manœuvre offertes par un processus d'évaluation encore largement à définir.

⁵³ Il convient de souligner que cette faiblesse ne concerne pas la négociation de textes européens relatifs aux aides d'État ou la rédaction de note des autorités françaises, qui constituent le cœur des missions du SGAE, mais uniquement la gestion opérationnelle des régimes, qui lui a été confiée en l'absence d'alternative. Les entretiens conduits par la mission avec les différentes directions ont tous confirmé ce double diagnostic de performance dans la négociation des textes et de relative absence dans la gestion opérationnelle des dossiers.

⁵⁴ Communication SWD(2014) 179

Les travaux interministériels actuellement conduits obéissent cependant davantage à une logique défensive qu'à une volonté d'utilisation du nouveau cadre pour faire avancer les positions françaises. **Le processus d'évaluation est ainsi appréhendé comme un obstacle à surmonter alors qu'il aurait pu être regardé comme une opportunité à saisir.**

L'expertise interministérielle semble donc mobilisée en dernier recours, en réaction à des points de blocage que les ministères ne peuvent résoudre seuls, plutôt que de façon autonome et dans une démarche d'anticipation.

Proposition n° 9: Associer le SGAE au programme d'évaluation des politiques publiques conduite par France Stratégie pour déterminer lesquelles pourraient utilement inclure des éléments pertinents au regard du cadre des aides d'État, tels que l'impact sur la concurrence et le marché intérieur.

4.2. Une expertise ministérielle pouvant s'appuyer sur un soutien interministériel apparaît comme la condition d'une maîtrise optimale du cadre des aides d'État

Il suffit qu'un seul de ces échelons (ministériel, interministériel, Conseil d'État) détecte le risque de qualification en aide d'État pour que l'expertise soit mobilisée et la décision de notifier ou non soit prise en connaissance de cause. Toutefois, plus la notification intervient tardivement, plus la notification sera complexe :

- ◆ le temps manquera pour ajouter à un processus de notification relativement long des échanges informels avec la Commission ;
- ◆ le temps de l'étude du dispositif par la Commission aura un coût politique important qui réduira les marges de manœuvre de la France ;
- ◆ les notifications qui ont fait évoluer significativement la position de la Commission ont pris un temps important (plan très haut débit, aides au cinéma, jeux vidéo, ...) qui nécessite de disposer d'un échéancier peu contraint ;
- ◆ la capacité à adapter un dispositif déjà arbitré aux échelons ministériel et interministériel est faible.

En outre, la carence d'expertise exerce un effet direct sur la capacité à détecter un risque de qualification en aide d'État.

D'une part, les dispositifs conçus par des ministères n'ayant pas construit d'expertise en la matière sont peu susceptibles d'être examinés au niveau interministériel (cf. *supra*). Même lorsqu'ils le sont, la difficulté pour le SGAE (ou toute autre structure interministérielle) de conduire une étude au fond sur des mesures à forte technicité sectorielle ne permet pas de pallier l'absence d'expertise ministérielle. De plus, cette étude intervient alors que le ministère a déjà pris la décision de mettre en œuvre la mesure concernée dans un calendrier déterminé et qu'il est peu sensible à l'importance de la problématique des aides d'État, ce qui ajoute à la difficulté de la décision interministérielle.

D'autre part, un ministère ne disposant pas d'expertise effectuera sa notification après avoir conçu son dispositif. La mission a constaté qu'un examen par la Commission postérieur à la décision ministérielle présente un caractère perçu par les pouvoirs publics comme punitif et peu légitime du fait de la tradition de décision très hiérarchisée caractéristique de la France. Certaines directions cherchent alors à éviter l'examen de la qualification en aide d'État plutôt qu'à mettre en œuvre les dispositifs de détection et d'expertise nécessaires à une notification efficace.

Une structure d'expertise interministérielle, en appui aux expertises des ministères et répondant à leurs sollicitations, présenterait les avantages suivants :

Annexe III

- ◆ les ministères n'ayant pas encore mis en place de mécanismes de détection et d'expertise auront besoin de conseil pour construire un argumentaire de notification efficace ;
- ◆ les ministères ayant une grande maturité en matière d'aide d'État auront ponctuellement besoin de soutien pour des questions nouvellement apparues, comme la rédaction d'un plan d'évaluation, qui concernent généralement plusieurs directions ;
- ◆ les solutions trouvées par certaines directions pourront être portées à l'attention d'autres directions qui se posent des questions similaires (par exemple, l'APE a développé une doctrine d'investisseur avisé dont le CNC n'avait pas connaissance lorsque la mission l'a rencontré) ;
- ◆ une veille des décisions de la Commission pourra être conduite dans une visée opérationnelle.

La mission considère que l'expertise interministérielle doit s'appuyer sur une expérience opérationnelle importante au regard de la complexité du droit des aides d'État, de la diversité des questions qu'il soulève et du pragmatisme des solutions attendues. De toutes les directions et services rencontrés, la DGE gère le portefeuille d'aides d'État le plus important en nombre de régime comme en montant d'aides octroyées. De surcroît :

- ◆ la DGE participe à ce jour à tous les principaux groupes interministériels ;
- ◆ les aides d'État sont un outil de politique industrielle ;
- ◆ le risque associé à des aides incompatibles pèse sur les entreprises à titre principal.

L'ensemble de ces facteurs conduisent la mission à retenir la Direction générale des entreprises comme la direction la plus à même de jouer un rôle de tête de réseau en matière d'aides d'État. Pour mener à bien ces nouvelles missions, un renforcement des effectifs de la DGE apparaît nécessaire. A titre illustratif, les effectifs des entités chargées de missions proches au sein des autres États membres sont généralement compris entre six et huit agents. Dès lors, la mission recommande de :

Proposition n° 10 : Confier à la DGE un rôle d'expertise et de soutien interministériel, mobilisable par les ministères et par le SGAE.

Le soutien aux directions nécessite de pouvoir apporter des réponses à des interrogations juridiques complexes mais aussi à des questions aussi prosaïques que les modalités de saisie dans SANI des régimes exemptés. Ce positionnement nécessite une sensibilité au travail opérationnel qui est plus facilement obtenu si la structure d'expertise gère des dossiers en propre. La DGE, qui gère les aides les plus importantes en nombre de régime et en montant (cf. annexe I) et qui joue déjà un rôle de soutien interministériel, est la direction la plus adaptée pour ce rôle.

Proposition n° 11 : Confier à la DGE le rôle de tête de réseau des expertises ministérielles pour l'animation de groupes de travail *ad hoc*, aux côtés du SGAE.

Ce rôle trouvera son utilité première dans la satisfaction des nouvelles obligations d'évaluation et de transparence qui revêtent une importance particulière et qui présentent par nature un caractère interministériel. La DGE est déjà présente dans les réflexions interministérielles et l'un des dispositifs dont elle a la charge (régime RDI) est le premier dispositif pour lequel un plan d'évaluation devra être fourni.

Proposition n° 12 : Confier à la DGE en coordination avec le SGAE et le CGET la responsabilité d'un groupe de travail sur l'évaluation et la transparence.

Proposition n° 13 : Développer les échanges informels entre les administrations et la DGE sur les projets de dispositifs d'aides. Adresser formellement à la DGE, pour avis, les projets de notification et d'information. Le délai de rendu de l'avis de la DGE devra être limité à 10 jours ouvrés suivant la transmission. Cet avis sera joint par les ministères à leurs projets transmis au SGAE pour notification ou information de la Commission.

Cet envoi systématique devra aussi permettre à la DGE de contacter le ministère concerné le cas échéant, par exemple pour lui rappeler la possibilité de se placer dans le cadre du RGE. Ainsi, la DGE interviendrait au soutien des ministères et permettrait au SGAE de disposer d'une expertise complémentaire à celle des ministères avant de notifier un projet à la Commission européenne.

Enfin, les entreprises sont les premières concernées par les conséquences d'une aide incompatible. Le Danemark a créé une association réunissant autour des aides d'État les experts ministériels, les entreprises, le secteur académique et les professionnels du droit. Cette bonne pratique pourra utilement être transposée en France, sous l'égide de la DGE, en y adjoignant les représentants des Commissaires aux comptes, responsables du suivi des risques financiers et réglementaires pour les entreprises, ainsi que les Régions, chefs de file de l'action économique dans les territoires.

Proposition n° 14 : Créer, sous l'égide de la DGE, un club réunissant autour des aides d'État les entreprises, les commissaires aux comptes, les experts ministériels, les administrations des régions, les professionnels du droit et les éventuels spécialistes du sujet au sein du monde académique.

Ce club pourra également inviter d'autres collectivités locales, sous une forme à déterminer.

4.3. Ces nouvelles modalités d'organisation interministérielle apparaissent nécessaires car l'extension du champ des aides exemptées de notification ne signifie pas que la Commission européenne envisage d'assouplir ses contrôles *ex-post*

4.3.1. La Commission européenne continue de procéder à l'examen permanent des aides existantes

La notion d'« aide existante » n'est pas définie dans le TFUE mais elle est précisée par le règlement de procédure n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999. Il s'agit de :

- ◆ toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité de Rome dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur dudit traité ;
- ◆ toute aide autorisée par la Commission ou le Conseil ;
- ◆ toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite ;
- ◆ toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans ;
- ◆ toute aide qui ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue par la suite en raison de l'évolution du Marché commun.

Peuvent constituer des aides existantes tant les aides individuelles que les régimes d'aides. Cependant, la procédure de contrôle applicable ne concerne, conformément au TFUE, que les « régimes d'aides existants »⁵⁵. **Ne peut constituer une aide existante qu'une aide n'ayant pas été modifiée de façon importante.**

L'article 108 §1 du TFUE prévoit une procédure particulière pour le traitement de ce type d'aides : « *La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur* ».

La qualification d'« aide existante » constitue un enjeu important pour les États membres dans la mesure où la Commission ne peut qu'en demander la modification ou la suppression pour l'avenir (art. 108 § 2 TFUE).

Dans ce contexte, il importe que les autorités publiques octroyant des aides évaluent systématiquement l'éventuel impact d'une modification apportée à une aide ou un régime d'aides existant. En effet, en cas de modification importante, la qualification de la mesure en « aide nouvelle⁵⁶ » induit l'obligation pour les pouvoirs publics de se conformer aux dispositions du TFUE en matière de notification ou d'information.

En conséquence, les contrôles opérés par les autorités nationales compétentes doivent intégrer cette dimension.

4.3.2. La politique de contrôle de la Commission européenne repose sur plusieurs leviers dont certains ont été renforcés dans le cadre de la modernisation des aides d'État

Dans le cadre de la modernisation des aides d'État, la Commission considère « *qu'il est plus que jamais important que les aides soient bien ciblées et remédient à des défaillances réelles du marché* ». Par ailleurs, la Commission précise que « *le champ d'application élargi des exemptions doit aller de pair avec des mesures appropriées de protection de la concurrence dans le marché unique, s'appuyant sur des contrôles ex post améliorés. La Commission contrôlera donc systématiquement les aides octroyées en vertu du RGEC et en évaluera les effets en collaboration avec les États membres* »⁵⁷.

La politique de contrôle des aides d'État repose sur plusieurs leviers :

♦ Le contrôle par échantillonnage de la DG Concurrence

La DG concurrence contrôle la manière dont les États membres mettent en œuvre les régimes d'aides existants en procédant à des contrôles ex post réguliers sur la base d'échantillons. Depuis 2011, elle a sensiblement étendu la portée de ces contrôles sur échantillon. Selon la Commission, près d'un tiers des dépenses des États membres effectués au titre des différents régimes ont fait l'objet d'un contrôle. Ces contrôles soulèvent des problèmes de nature très diverses et leur gravité varie d'un cas à l'autre : modifications de régimes non notifiés, dépassement des plafonds d'aide etc. Il convient toutefois de noter que la détection d'une irrégularité ne signifie pas automatiquement que l'aide accordée est incompatible avec le Marché intérieur.

⁵⁵ Les services de la Commission considèrent qu'une aide individuelle versée en continu à un ou plusieurs opérateurs spécifiques peut être assimilée à un régime d'aides et soumise, de ce fait, à un contrôle similaire.

⁵⁶ Le règlement de procédure de 1999 dispose qu'est considérée comme une aide nouvelle « *toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante* ».

⁵⁷ Communiqué de presse de la Commission européenne du 18 décembre 2013.

Il n'en demeure pas moins que **les nouvelles obligations de transparence⁵⁸ imposées aux États-membres dans le cadre de la modernisation des aides d'État, faciliteront les contrôles opérés par la Commission.**

Par ailleurs, les contrôles de la Commission à la suite d'annonces dans la presse nationale et régionale et les médias demeurent fréquents.

♦ **L'amélioration du traitement des plaintes devrait permettre à la Commission de concentrer ses contrôles sur les dossiers à enjeux**

Afin d'améliorer l'efficacité de ses contrôles et d'éviter les recours abusifs ou non motivés, la Commission européenne a introduit⁵⁹ un nouveau formulaire de plainte, dont l'utilisation sera obligatoire, qui permettra aux plaignants de fournir en une fois à la Commission tous les éléments de base qui lui sont nécessaires pour enquêter sur de possibles aides illégales. Les informations transmises à la Commission par des tiers doivent désormais répondre à deux critères avant de pouvoir être enregistrées en tant que plainte officielle :

- elles doivent être présentées par une partie intéressée telle qu'elle a été définie par le règlement de procédure relatif aux aides d'État modifié en juillet 2013. Il en résulte que seuls les États membres ainsi que toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide présumée illégale peuvent déposer une plainte auprès de la Commission ;
- l'utilisation du formulaire de plainte de la Commission est désormais obligatoire, afin notamment d'éviter les recours abusifs.

♦ **Les nouveaux pouvoirs d'enquête conférés à la Commission par le règlement de procédure de 2013**

Les dispositions du règlement 734/2013 du 22 juillet 2013, modifiant le règlement 659/1999, permettent désormais à la Commission européenne :

- de demander à un État membre, autre que celui à l'origine de l'aide, de lui fournir tous les renseignements concernant le marché nécessaires pour pouvoir achever l'examen d'une mesure ;
- d'exiger de toute entreprise ou association d'entreprises qu'elle lui fournisse ces informations et dispose du pouvoir d'infliger des amendes ou des astreintes en cas de transmission d'informations inexactes, incomplètes ou dénaturées⁶⁰.

Encadré 6 : Demande de renseignements adressée à d'autres sources

Après l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 6, surtout lorsqu'il s'agit d'une affaire techniquement complexe faisant l'objet d'un examen sur le fond, la Commission peut demander à un autre État membre, à une entreprise ou à une association d'entreprises de lui fournir tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire ne suffisent pas, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises

Source : Article 6 bis du règlement 659/1999 modifié.

⁵⁸ L'obligation nouvelle de publier toutes les aides supérieures à 500 K€ sur un site unique dédié aux aides d'État à l'horizon 2016.

⁵⁹ Le règlement de procédure n° 734/2013 du 22 juillet 2013.

⁶⁰ 1. La Commission peut, par voie de décision, si cela est jugé nécessaire et proportionné, infliger aux entreprises ou associations d'entreprises des amendes ne dépassant pas 1 % de leur chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social et des astreintes ne dépassant pas 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen de l'entreprise ou association d'entreprises, réalisé au cours de l'exercice social précédent, par jour ouvrable de retard à compter de la date fixée dans la décision, jusqu'à ce qu'elle fournisse, de façon complète et exacte, les renseignements demandés ou exigés par la Commission.

La Commission est par ailleurs désormais autorisée à ouvrir des enquêtes par secteur économique ou par instrument d'aide.

♦ **Le contrôle sur les cofinancements FEDER, FEADER, FSE, FEAMP**

Les projets cofinancés par les fonds européens font l'objet de contrôles quasi-automatiques (de l'ordre de 90 %). Ils portent sur des opérations plus ou moins ciblées (ex contrôles FEDER conduits : actions collectives, panneaux photovoltaïques, infrastructures NTIC, opérations RFF et SNCF). L'enquête se déroule par courrier de la DG Concurrence à l'État français. Ces échanges donnent lieu soit à l'ouverture d'un contentieux en première instance qui peut aboutir à une décision de récupération de l'aide et des intérêts légaux (plans de reprise).

Encadré 7 : Plan de reprise des opérations « photovoltaïques » cofinancées par le FEDER dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013

Suite au constat par les services de la Commission d'une irrégularité sur les opérations photovoltaïques, les autorités françaises ont proposé une méthodologie de reprise des opérations irrégulières afin de les remettre en conformité avec la réglementation des aides d'État.

Par courrier du 8 octobre 2013, les services de la Commission ont accepté la méthodologie de reprise s'agissant des opérations portées par des personnes privées mais ont demandé des renseignements complémentaires afin de se prononcer sur l'inclusion ou non dans ce plan des opérations portées par des collectivités locales. Par lettre du 28 octobre 2013, les autorités françaises ont soumis leur analyse à la Commission européenne en considérant que les collectivités locales qui installent des panneaux photovoltaïques et revendent l'électricité ne sont pas pour autant des entreprises au sens de l'article 107 du TFUE et ne doivent pas être prises en compte dans le cadre du plan de reprise.

Par courrier du 23 juin 2014, la Commission européenne a fait parvenir son analyse aux autorités françaises. Elle estime que la revente d'électricité par les collectivités locales constitue une activité économique. La qualification d'entreprise pourrait être exclue si l'activité économique était indissociablement liée à l'exercice de la puissance publique. La Commission européenne considère donc que les projets des collectivités locales doivent faire partie du périmètre de reprise selon les mêmes modalités que les projets des particuliers.

Source : CGET.

5. Au plan local, le contrôle opéré par les services déconcentrés de l'État sur les aides accordées par les collectivités territoriales ne participe pas d'une plus grande sécurisation des dispositifs

5.1. Le contrôle de légalité ne porte pas sur la régularité des aides octroyées par les collectivités territoriales

5.1.1. Le contrôle des aides octroyées par les collectivités territoriales ne figure pas parmi les priorités du contrôle de légalité

Le ministère de l'intérieur, et plus particulièrement la direction générale des collectivités locales, fixe les priorités en matière de contrôle de légalité. A ce titre, la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 janvier 2012, portant sur la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, ne fait pas référence au respect de la réglementation communautaire (ni aux régimes cadres nationaux) en matière d'aides d'État.

Annexe III

De manière générale, les interventions économiques des collectivités territoriales ne sont visées qu'indirectement, dans le cadre du contrôle de la commande publique (le respect de la réglementation des marchés publics dans le cadre de cofinancements européens constitue, à l'instar du respect de la réglementation en matière d'aides d'État, une conditionnalité ex ante de versement des fonds européens)⁶¹.

En effet, la circulaire distingue trois niveaux structurant la stratégie départementale du contrôle de légalité (cf. Tableau 3) :

- ◆ les priorités nationales de contrôle qui fixent le socle de contrôle prioritaire harmonisé sur le territoire national (un objectif de 100 % de contrôle est fixé à horizon 2015) et qui concernent :
 - la commande publique ;
 - l'urbanisme et l'aménagement ;
 - la fonction publique territoriale.
- ◆ les priorités locales, arrêtées par les préfets au regard des caractéristiques et à la situation des collectivités territoriales du département ;
- ◆ les autres priorités de contrôle, à titre subsidiaire, déterminées par le préfet au regard des enjeux pour l'État.

En conséquence, sauf circonstances exceptionnelles liées aux enjeux d'un financement de projet particulier (cf. Encadré 8), le contrôle de légalité n'a pas vocation à sécuriser juridiquement les aides dispensées par les collectivités territoriales.

Tableau 3 : Tableau synthétique des trois degrés de priorité du contrôle de légalité

Rang de priorité	Domaine de priorités	Les principaux actes concernés
1 Priorités nationales	Commande publique	Les marchés publics entrant dans le périmètre défini Les accords-cadres Les délégations de service public Les contrats de partenariats
	Urbanisme et aménagement	Les documents d'urbanisme Les autorisations d'occupation du sol entrant dans le périmètre défini Etc.
	Fonction publique territoriale	Les actes de recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels sur les emplois fonctionnels Les délibérations fixant le régime indemnitaire Les contrats d'engagement et de renouvellement d'agents non titulaires Les actes de recrutement de collaborateurs de cabinet et collaborateurs de groupe d'élus

⁶¹ La circulaire intègre dans la catégorie des priorités nationales les marchés passés par les collectivités ou leurs établissements publics dans le cadre d'opérations cofinancées par le FEDER. Ainsi, tous les marchés passés dans le cadre d'opérations faisant partie d'un programme opérationnel FEDER doivent faire l'objet d'un contrôle de légalité. Dans ce cadre, les SGAR doivent systématiquement communiquer au bureau du contrôle de légalité des préfectures de leur région les listes d'opérations programmées.

Annexe III

Rang de priorité	Domaine de priorités	Les principaux actes concernés
2 Priorités locales	Risques juridiques liés aux caractéristiques du département	Les actes concernés par les dispositions de la loi « littoral » Les actes concernés par les dispositions de la loi « montagne » Les actes concernés par des plans de protection des risques Les actes concernés par les dispositions de la loi « bruit » Etc.
	Risques juridiques liés aux collectivités elles-mêmes	Les actes des collectivités inscrites au réseau d'alerte des finances locales Les actes des collectivités commettant plus fréquemment des illégalités Les actes de police administrative Les actes d'application de législations ou réglementations nouvelles Les actes de constitution de services publics locaux
3 Autres actes	Autres	Actes non compris dans les priorités locales ou nationales

Source : Extrait de la circulaire NOR : IOCB1202426C du 25 janvier 2012. Annexe1.

Encadré 8 : Le contrôle de légalité dans le cadre du financement des infrastructures pour l'EURO 2016 de football

Les autorités françaises ont notifié le projet concernant la construction ou la rénovation de neuf stades aux fins de l'organisation du championnat UEFA « EURO 2016 » et leur exploitation ultérieure, au-delà du championnat.

La construction et la rénovation des neuf projets ont été réalisées selon différents montage financiers (partenariat public-privé à Bordeaux, Marseille, Lille et Nice ; la maîtrise d'ouvrage public à Saint-Etienne, Toulouse et Paris et un bail emphytéotique administratif à Lens. Le projet du Stade des Lyon est un projet complètement privé⁶².

Dans le cadre de sa décision n° SA 35501 (2013/N), la Commission européenne a décidé de ne pas soulever d'objections, en considérant que les éléments d'aide d'État contenus étaient compatibles avec l'article 107 du TFUE.

Parmi les éléments permettant de garantir la compatibilité des mesures avec le Marché intérieur⁶³, la France a pris l'engagement :

- ◆ qu'il sera procédé à un contrôle de légalité des délibérations des collectivités territoriales se rapportant aux conventions de mise à disposition des stades rénovés ou construits en vue d'accueillir l'UEFA « EURO 2016 » et ayant bénéficié des subventions publiques pour se faire ainsi que des conventions ;
- ◆ que ces délibérations et conventions seront déférées au juge administratif en cas de non-respect du droit européen.

Le ministère en charge des sports, en lien avec la DGCL, prépare actuellement la circulaire permettant aux services en charge du contrôle de légalité d'effectuer leurs contrôles (définition de la méthode de fixation des redevances permettant de respecter les conditions de marché) dans le respect des engagements pris auprès de la Commission.

Source : Commission européenne et ministère de la ville, de la jeunesse et des sports.

Les services en charge du contrôle de légalité rencontrés par la mission (préfectures du Rhône et du Nord) ont confirmé que le contrôle des actes des collectivités territoriales, sous l'angle du respect de la réglementation des aides d'État, se limitait à ce jour :

- ◆ à de rares lettres d'observations adressées aux collectivités ;
- ◆ à une analyse plus approfondie, en lien avec la DGCL, des dossiers relatifs à l'organisation de l'Euro 2016 de football.

5.1.2. L'activité du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) reflète l'absence de contrôle des aides octroyées par les collectivités territoriales

Le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL), installé à Lyon, a été créé, le 1^{er} septembre 2002, à titre expérimental, au bénéfice des vingt préfectures des régions Rhône-Alpes, Franche-Comté, Auvergne et Bourgogne. Dès le 1^{er} octobre 2004, sa compétence territoriale a été étendue aux départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. En 2006 sa compétence territoriale a été étendue à l'ensemble du territoire national, à l'exception de la région Ile-de-France et des territoires et collectivités d'outre-mer.

Ce pôle, composé d'une quinzaine d'agents⁶⁴ et organiquement rattaché à la sous-direction des compétences et des institutions locales de la DGCL, exerce les missions suivantes :

- ◆ **l'assistance juridique⁶⁵ aux préfectures** qui se décompose en trois catégories :

⁶² Développé par le club de football « Olympique lyonnais ».

⁶³ La compatibilité concerne notamment les montants de redevances dues pour la mise à disposition des stades recevant des aides d'Etat.

⁶⁴ Majoritairement des attachés ou attachés principaux.

- la saisine sur une question de contrôle de légalité ;
- la saisine sur du conseil aux collectivités ;
- la saisine sur du contentieux (référé, déféré).

La saisine peut également faire l'objet d'une réorientation en interne vers l'un des bureaux de la Direction générale, notamment sur toutes les questions budgétaires ou financières, ou vers un service relevant d'une autre direction au ministère de l'intérieur ou d'un autre ministère compétent en la matière. Sauf urgence signalée, l'objectif du PIACL est de traiter la saisine dans un délai de dix jours. Le PIACL ne se substitue pas aux contrôles effectués par les préfetures. Il apporte son expertise juridique et son avis est consultatif.

♦ **la formation**

Le PIACL se définissant comme un service d'expertise juridique, la formation fait, selon le responsable du pôle, l'objet d'une double attention dans le cadre des formations suivies et des formations délivrées par les agents du PIACL.

- ***les formations suivies par les agents du PIACL***

Les agents suivent des formations juridiques proposées par le ministère de l'intérieur ou dispensées par des organismes privés (par exemple : le Moniteur, les éditions Dalloz) ;

- ***les formations dispensées par les agents du PIACL***

Les agents du PIACL forment les personnels en charge du contrôle de légalité dans les préfetures (par exemple : formations à la méthodologie du contrôle de légalité et à la matière de l'intercommunalité et de la fonction publique.) ;

Les formations suivies ou dispensées par les agents du PIACL ne concernent pas la réglementation des aides d'État.

♦ **l'information**

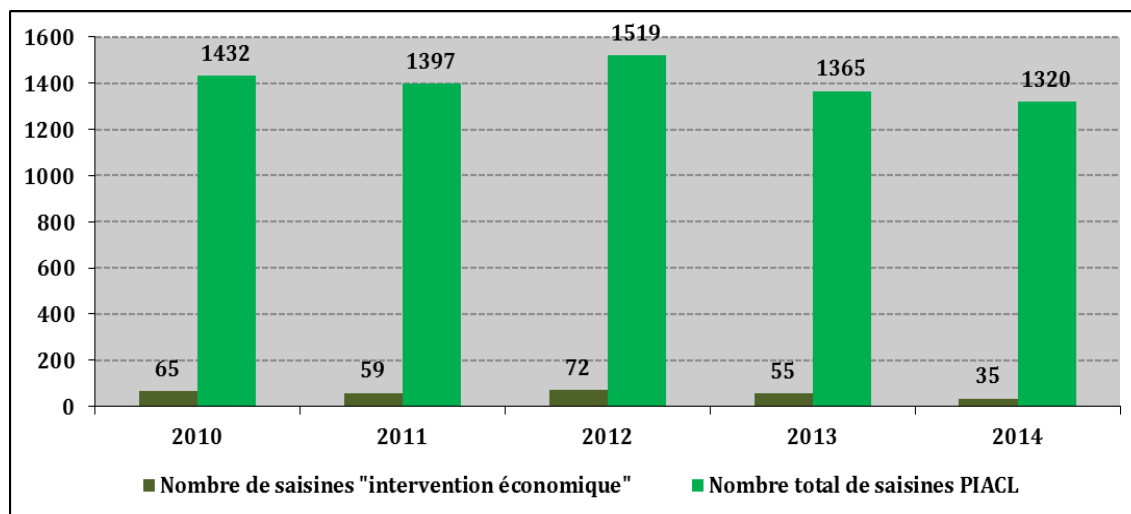
La mission d'information assurée par le PIACL à destination des préfetures se concentre sur les veilles jurisprudentielles en matière d'urbanisme, de fonction publique et de marchés publics : celles-ci sont adressées à une liste de diffusion des abonnés par voie de mail. Le PIACL peut par ailleurs être amené à élaborer des dossiers thématiques synthétiques.

Dans le cadre de son activité d'assistance juridique, **le PIACL est peu sollicité dans le domaine de l'interventionnisme économique qui ne figure pas parmi les priorités fixées en matière de contrôle de légalité.**

La part des consultations juridiques dans ce domaine est comprise entre 2 et 4 % (cf. Graphique 4) et les questions posées au PIACL concernent très majoritairement le domaine foncier (vente immobilière au profit d'une entreprise, location de terrain etc.). **Les dossiers relatifs à des subventions ou les autres aides directes et indirectes octroyées par des collectivités territoriales sont extrêmement rares.**

⁶⁵ Chaque saisine du PIACL, via l'application informatique « SIACL1 », fait l'objet d'une affectation à une chambre puis à un juriste pour analyse.

Graphique 4 : Nombre de saisines du PIACL dans le domaine de l'intervention économique des collectivités territoriales depuis 2010



Source : Données PIACL. Graphique Mission.

5.2. Le contrôle des comptes publics, qui porte uniquement sur la légalité externe des justifications des dépenses qui lui sont produites, ne s'applique pas, en pratique, aux aides octroyées par les collectivités territoriales

Si le comptable public est garant de la légalité externe des actes sur lesquels il exerce ses contrôles, il ne peut juger de la légalité interne des actes des collectivités territoriales qui lui sont soumis⁶⁶.

Ainsi, les comptables publics doivent se limiter à la seule appréciation de l'existence et de la régularité des pièces justificatives du paiement⁶⁷.

En conséquence, dans le cadre de l'exécution des opérations financières des collectivités territoriales, les contrôles effectués par les comptables publics sur les dépenses de ces dernières portent uniquement sur leur légalité externe (imputation sur les chapitres budgétaires adéquats etc.). Il ressort des échanges conduits par la mission avec les services de la DGFIP que le contrôle de la légalité externe des actes des collectivités territoriales au regard de la réglementation communautaire en matière d'aides d'État n'est pas effectué en raison notamment :

- ♦ de l'absence de sensibilisation des comptables publics à la problématique des aides d'État ;
- ♦ du caractère parfois imprécis ou évasif des délibérations des collectivités territoriales s'agissant des textes sur la base desquelles les aides sont octroyées.

⁶⁶ L'article L-1617-2 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement ».

⁶⁷ La jurisprudence administrative énonce que « les comptables publics ne sont autorisés à vérifier la légalité des pièces justificatives que dans la limite des contrôles dont ils sont personnellement et pécuniairement responsables » (Conseil d'État, 5 février 1971, Balme, req. n° 71173 ; Conseil d'État, 21 octobre 2009, Ministre du Budget, req. n° 306960 ; Cour des comptes, 2 mai 1996, Commune de Royat).

Par ailleurs, la possibilité pour les comptables publics, dans le cadre de leur rôle d'alerte⁶⁸, de signaler au directeur départemental ou régional des finances publiques des faits susceptibles de constituer des illégalités, n'est pas mis en œuvre, pour les mêmes raisons que celles précitées en matière de contrôle de la légalité externe des actes des collectivités territoriales.

Proposition n° 15 : Dans le cadre du contrôle de légalité externe effectué par les comptables publics sur les délibérations des collectivités territoriales, la mission recommande que ces derniers prêtent une plus grande attention au visa des textes sur la base desquels les interventions économiques des collectivités sont fondées.

En conséquence, la mission recommande que la DGFIP, en lien avec le CGET, élabore une instruction à l'attention de ses services déconcentrés destinée :

- ♦ à sensibiliser les agents et plus particulièrement les comptables publics à la nouvelle réglementation communautaire en matière d'aides d'État ;
- ♦ à attirer l'attention des comptables publics sur la nécessité pour les collectivités territoriales, de faire référence, dans leurs délibérations, aux textes communautaires ou régimes cadres sur la base desquels les mesures d'aides sont prises.

Le renforcement du contrôle de la légalité externe par les comptables publics des actes des collectivités territoriales en matière d'interventionnisme économique pourrait ainsi limiter les éventuelles irrégularités qui ne seraient pas identifiées dans le cadre du contrôle de légalité préfectoral du fait de l'exclusion des aides d'État du champ d'application prioritaire de ce dernier.

6. De la même manière le contrôle des aides d'État dans le cadre des cofinancements européens reste limité

6.1. Les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et la CICC sont chargées du contrôle du respect de la réglementation des aides d'État dans le cadre de projets cofinancés par des fonds européens

L'Union européenne confie aux États membres la gestion d'une partie de ces crédits, relatifs à trois politiques et rassemblés sous l'appellation générique « fonds européens structurels et d'investissement (FESI) ». En France, quatre fonds sont concernés :

- ♦ les deux « fonds structurels » dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale : le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE)⁶⁹ ;
- ♦ le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) soutenant le développement rural dans le cadre de la politique européenne de développement rural ;
- ♦ le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée.

⁶⁸ Le rôle d'alerte des comptables publics par le biais du signalement aux préfets d'actes présumés illégaux (par l'intermédiaire des directeurs départementaux et régionaux des finances publiques), en application de la circulaire du 28 juillet 2010 relative au signalement par les DDFiP/DRFiP aux préfets des faits susceptibles de constituer des illégalités ou des dérives de gestion dans le secteur public local.

⁶⁹ En 2014-2015, le FSE est complété par 310 M€ au titre de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ), qui vise à favoriser l'intégration des jeunes sur le marché de l'emploi dans les régions européennes dans lesquelles le taux de chômage des jeunes excède 25%.

Afin que les FESI contribuent au mieux aux objectifs de la Stratégie Europe 2020⁷⁰, les programmes européens doivent identifier clairement les résultats qu'ils cherchent à atteindre, c'est-à-dire les changements qu'ils souhaitent produire.

Les politiques européennes de cohésion, de développement rural et des affaires maritimes et de la pêche sont mises en œuvre dans les territoires par des « programmes » qui définissent la manière dont les fonds seront utilisés localement. Plusieurs instruments sont mis en place par les règlements européens pour favoriser la performance des programmes :

- ◆ **les « conditions *ex-ante* ».** Les FESI sont versés aux programmes par la Commission à condition qu'ils respectent certains aspects de la législation européenne, notamment la réglementation en matière d'aides d'État ;
- ◆ **les « conditions de performance ».** Chaque programme doit définir des indicateurs qui permettent de quantifier ses réalisations et ses résultats. Celui qui atteint les objectifs qu'il se fixe pourra recevoir une enveloppe financière complémentaire en 2019 (réserve de performance). A contrario, celui qui ne les atteint pas pourra voir ses paiements suspendus, ou subir des corrections financières ;
- ◆ **la « conditionnalité macro-économique ».** Le versement des FESI est conditionné au respect par l'État membre des dispositions européennes en matière de bonne gouvernance économique.

Trois principaux acteurs interviennent dans le cadre des projets financés par les FESI :

- ◆ **chaque programme européen est géré par une « autorité de gestion ».** Il s'agit d'une « *autorité publique ou un organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'État membre* ». L'autorité de gestion est responsable de la rédaction du programme (dans le respect des obligations réglementaires et de l'Accord de partenariat⁷¹) et, une fois le programme engagé, elle sélectionne les porteurs de projets et gère l'octroi et le suivi des fonds accordés. Jusqu'à la génération de programmes 2007-2013, l'État était autorité de gestion des fonds européens⁷². Les conseils régionaux avaient néanmoins une partie des fonds en gestion, par l'intermédiaire de subventions globales⁷³. **La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, confie aux conseils régionaux la gestion de la majorité des fonds européens en France (FEDER, du FEADER et une partie du FSE). Il appartient donc aux Régions d'octroyer les fonds, notamment en cas de co-financement public, dans le respect de la réglementation des aides d'État.**

⁷⁰ Etats membres ont adopté en 2010 la « Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Toutes les politiques européennes doivent participer à cette stratégie, en contribuant à atteindre les objectifs qu'elle fixe en matière de recherche et développement, d'emploi, d'éducation, de lutte contre la pauvreté et d'énergie-climat. Pour ce faire, les politiques européennes sont dotées d'un budget défini pour les 28 Etats membres pour sept ans. Pour la période 2014-2020, il s'élève à 960 Md€.

⁷¹ Le 8 août 2014, la Commission européenne a adopté l'Accord de partenariat français qui valide le champ d'intervention de la programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

⁷² Sauf en Alsace et pour les programmes de coopération territoriale européenne.

⁷³ Une subvention globale représente la partie d'une intervention, dont la mise en œuvre et la gestion peuvent être confiées à un ou des intermédiaires agréés, y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales, et utilisée de préférence en faveur d'initiatives de développement local. La décision de recourir à une subvention globale est prise par l'Etat membre en accord avec la Commission ou, en accord avec lui, par l'autorité de gestion.

Encadré 9 : Fonds européens pour lesquels l'autorité de gestion reste l'État

L'État, par l'intermédiaire de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), est autorité de gestion d'un programme national FSE correspondant aux mesures « Emploi et inclusion sociale ». Par convention, en métropole, ce sont les conseils départementaux ou les Plan Locaux d'Insertion par l'Emploi (PLIE), qui gèreront le volet « inclusion » du programme.

Le FEAMP, fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, fait l'objet d'un programme national, géré par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Une partie des mesures de ce programme national sera déléguée aux régions maritimes.

Pour le FEADER, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, encadre les mesures au niveau national et gère deux programmes nationaux FEADER : le programme national « gestion des risques » et le programme « Réseau rural national ».

Source : CGET.

- ♦ **une autorité de certification** dont les contrôles visent à garantir la régularité et l'éligibilité des dépenses déclarées à la Commission européenne afin de solliciter le remboursement de la participation européenne correspondante. A ce titre, les autorités de certification vérifient les états de dépenses des bénéficiaires de subventions et les demandes de paiement transmis par les autorités de gestion. Elles transmettent la déclaration de dépenses certifiées à la Commission européenne. Dans le cadre de ses contrôles, **l'autorité de certification doit veiller à ce que les dépenses déclarées soient conformes aux règles communautaires et nationales notamment en matière d'aides d'État.** En France, **ce rôle a été confié à la DGFIP et par délégation aux DRFiP ;**
- ♦ **une autorité d'audit. En France, la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)** est l'autorité d'audit pour les fonds européens⁷⁴. La CICC est une commission interministérielle indépendante, dont les membres sont nommés par le Premier ministre. Elle s'appuie sur une équipe administrative d'une vingtaine de personnes. Dans le cadre de sa mission, la CICC :
 - a présenté, en début de programmation, à la Commission européenne une stratégie d'audit pour chacun des programmes qu'elle supervise ;
 - réalise des audits pour s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels (six ou sept missions /an) ;
 - procède, tous les ans, à des contrôles d'opérations (environ 500 /an). Pour ce faire, elle détermine un échantillon statistique répondant aux normes d'audit internationales. Les contrôles sont réalisés par des contrôleurs en région agissant sous la responsabilité et la supervision de la CICC ;
 - transmet à la Commission européenne, un rapport annuel de contrôle et un avis sur les résultats des contrôles et des audits réalisés.

Pour la période de programmation (2014-2021), en plus des fonctions susvisées, la CICC est en outre chargée, chaque année, de donner un avis sur les comptes annuels produits par les autorités de gestion et de certification⁷⁵.

⁷⁴ Article 1^{er} du décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 modifié relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles - autorité d'audit pour les fonds européens en France

⁷⁵ Règlement R(CE) 1303/2013.

6.2. Les contrôles effectués par les DRFiP en qualité d'autorité de certification portent de manière anecdotique sur le respect de la réglementation en matière d'aides d'État

Dans le cadre des contrôles qu'elles opèrent en qualité d'autorité de certification, les DRFiP doivent vérifier que les dépenses déclarées sont conformes aux règles communautaires et nationales. Ce contrôle doit ainsi inclure l'analyse du respect de la réglementation en matière d'aides d'État (cf. *supra*).

L'autorité de certification parvient à ses conclusions essentiellement à partir des renseignements et données fournis par l'autorité de gestion. Elle doit également tenir compte des travaux de contrôle réalisés par la CICC, autorité d'audit (cf. *infra*).

◆ Relations entre l'autorité de certification et l'autorité de gestion

Pour s'assurer que les dépenses déclarées à la Commission européenne sont exactes, procèdent de systèmes de comptabilité fiables et qu'elles sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées, l'autorité de certification doit recevoir toutes les informations appropriées. De même, elle doit communiquer à ses interlocuteurs les informations nécessaires à la réalisation de ses missions.

L'autorité de gestion et l'autorité de certification fixent conjointement, en début d'année, le calendrier des travaux des appels de fonds. A partir de la date souhaitée de transmission de la demande de paiement à la Commission, un rétro-planning des travaux est réalisé. Il mentionne la date limite de transmission des contrôles de service fait et la date de réalisation de la demande de paiement.

L'autorité de gestion et l'autorité de certification communiquent régulièrement sur leurs plans de contrôles afin d'éviter de faire porter les contrôles sur les mêmes opérations.

Ainsi, pour un même dossier, les contrôles opérés par l'autorité de gestion et l'autorité de certification ne sont pas cumulatifs.

◆ Un très faible nombre de contrôles de certification intègre le respect de la réglementation en matière d'aides d'État

Selon l'article 126 c) du règlement (CE) 1303/2013, les autorités de certification doivent « certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et certifier que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable et ont été faites en rapport avec les opérations sélectionnées pour le financement conformément aux critères applicables au programme opérationnel et sont conformes au droit applicable ». Dans ce cadre, si les contrôles de certification « au fil de l'eau »⁷⁶ revêtent essentiellement un aspect formel visant à sécuriser les données déclarées à la Commission, ***seuls une vingtaine de contrôles approfondis par an intègrent le respect de la réglementation en matière d'aides d'État.*** Cette vérification peut porter sur l'un des thèmes suivants, voire, en combiner quelques-uns : assiette de telle ou telle dépenses, éligibilité temporelle et/ou géographique, respect de la réglementation sur les aides d'État etc.). ***S'agissant des vérifications portant sur la réglementation des aides d'État, selon la DGFiP, sur la dizaine de contrôles opérés dans ce cadre par Région et par an, un contrôle porte sur cette thématique.***

⁷⁶ Ces contrôles consistent à vérifier de manière exhaustive les données du rapport de contrôle de service fait (CSF) établi par l'autorité de gestion et retraçant les contrôles de vérification de service fait (vérification notamment de la conformité du CSF sur : la conformité au modèle type défini par l'autorité de gestion ; le AG, la complétude et la qualité formelle des mentions certifiées (précisions des indications, traçabilité complète et satisfaisante des contrôles de vérification de service fait ; vérification intrinsèque des données financières).

6.3. La CICC, autorité d'audit pour les fonds européens, opère un contrôle *a posteriori* portant, à titre accessoire, sur le respect de la réglementation des aides d'État

Les contrôles de la CICC interviennent dans le domaine des aides d'État de manière incidente. En effet, la CICC vérifie que l'ensemble des demandes de remboursement des fonds communautaires sont régulières ou irrégulières. A ce titre, elle conduit deux types de contrôle :

- ◆ **les audits de système**⁷⁷ dont l'objectif est d'évaluer la pertinence des procédures mises en place par des autorités de gestion et de certification dans un souci de bonne utilisation des fonds communautaires. Dans ce cadre, on regarde s'il existe des procédures et si elles sont bien mises en œuvre ;
- ◆ **les contrôles d'opérations** (environ 500 par an)⁷⁸ réalisés sur la base d'un échantillonnage statistique destiné à évaluer le pourcentage de dépenses irrégulières réalisées entre deux années comptables. **Dans ce cadre, le respect de la réglementation des aides d'État fait partie des points de contrôle obligatoires (*check list* « aides d'État »⁷⁹). Sur la base de ces contrôles, l'autorité de certification ou la Commission européenne peuvent procéder à des corrections financières des montants alloués au bénéficiaire.**

Les résultats de l'ensemble des contrôles doivent être intégrés dans le rapport et l'avis annuels que la CICC doit envoyer à la Commission européenne chaque année.

Si la CICC ne dispose pas de statistiques relatives à l'impact du non-respect de la réglementation des aides d'État dans le cadre des contrôles d'opération, **il ressort des échanges que la Mission a conduits avec la CICC que les irrégularités portent essentiellement sur :**

- ◆ **l'absence de caractère incitatif de l'aide (le projet financé débute avant même le dépôt de la demande d'aide), ce qui implique une correction financière de 100 % ;**
- ◆ **des erreurs concernant les dépenses éligibles (à titre d'exemple seul le surcoût induit par un objectif de protection environnemental dans le cadre du projet est éligible et non l'ensemble de l'investissement projeté) ;**
- ◆ **la qualification de SIEG.**

⁷⁷ L'article 2 du décret n° 2008-548 du 11 juin 2008 modifié relatif à la commission interministérielle de coordination des contrôles - autorité d'audit pour les fonds européens en France dispose que : « *la commission définit l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles et veille à l'établissement et à l'exécution des programmes de vérification. Elle adresse aux autorités impliquées dans la gestion et le contrôle des fonds visés par le présent décret, notamment les collectivités territoriales, et aux ministères concernés toute recommandation nécessaire pour améliorer les systèmes de gestion et de contrôle, leur propose les mesures appropriées pour remédier aux déficiences constatées et est informée des suites qui y sont données* ».

⁷⁸ Réponse à la question parlementaire N° 9883 de M. le Député de M. Michel Zumkeller, publié au Journal officiel du 28 mai 2013.

⁷⁹ Sont listés dans ce document l'ensemble des catégories d'aides (aides notifiées ; aides *de minimis*, aides exemptées, aides relevant des lignes directrices sectorielles), les textes communautaires de référence ainsi que les points à vérifier. A titre d'exemple, s'agissant du respect du règlement *de minimis* : « le projet relève-t-il du régime « *de minimis* » (montant total des aides inférieur à 200 k€ sur les trois derniers exercices fiscaux ou 100 K€ dans le secteur des transports) ? »

Encadré 10 : Les contrôleurs de la CICC seront à court terme transférés dans les services des conseils régionaux

Il convient de noter que dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmations des métropoles du 27 janvier 2014 est prévu le transfert aux Régions des services chargés de la gestion des programmes européens.

Cette novation législative concerne particulièrement la CICC dont les contrôleurs exercent au sein des Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR)⁸⁰ (un à deux ETP). Ainsi, dans les années à venir, les services déconcentrés de l'État ne disposeront plus d'expertise en matière de contrôle des aides dans le cadre des programmes européens.

Les personnels rejoignant les services des Conseil régionaux continueront toutefois d'exercer le contrôle en lien avec la CICC.

Source : Mission.

7. L'absence de contrôle effectif de l'État sur les aides accordées par les collectivités territoriales apparaît toutefois compensée par la volonté de ces dernières de se doter des moyens humains et des outils nécessaires à la maîtrise des risques

Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les Régions, ont, depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, engagé des démarches leur permettant de se doter de mécanismes de détection des risques en matière d'aides d'État. Cette prise de conscience se traduit, s'agissant des trois conseils régionaux rencontrés par la Mission⁸¹ :

- ◆ par un effort de formation des agents susceptibles de gérer les dispositifs d'aides (cf. Annexe IV) ;
- ◆ le recrutement de personnels et l'accueil des agents jusqu'à lors en charge de la gestion des dossiers de fonds européens dans les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) ;
- ◆ la mise en place de procédure de contrôle interne permettant de réduire le risque d'illégalité et/ou d'incompatibilité des aides octroyées.

7.1. Le transfert de la gestion des fonds européens aux Régions s'accompagne d'un renforcement des effectifs

Le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux Régions s'accompagne d'un transfert des agents de l'État qui étaient en charge de ses questions dans les services déconcentrés

Aux termes de l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'État peut confier tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion soit par délégation de gestion. Dans ce cadre :

- ◆ un décret en Conseil d'État fixe tout d'abord les conditions dans lesquelles l'État confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion ;

⁸⁰ Chaque SGAR dispose aujourd'hui d'un ou deux contrôleurs.

⁸¹ La Mission a rencontré les services de trois conseils régionaux : Ile-de-France ; Rhône Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

- ♦ un décret simple approuve une convention-type qui a pour objet de fixer les modalités de mise à disposition ou de transfert des services. Cette convention, cosignée par le représentant de l'État dans la région et le président du conseil régional, peut être adaptée localement en fonction de situations particulières.

La circulaire du 16 décembre 2013 relative aux transferts de personnels co-signée DATAR⁸²/DGCL fixe un cadre national sur ce sujet afin de permettre aux Présidents de régions et aux Préfets de région d'engager les discussions et de définir de manière concertée les modalités de transferts des personnels concernés.

Cette circulaire précise, que, **s'agissant des personnels des SGAR (en charge jusqu'en 2014 de la gestion du FEDER), le transfert d'effectifs concerne, au niveau national, 385 agents.**

A titre d'exemple :

- ♦ le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a indiqué aux membres de la Mission qu'environ 20 agents de l'État en poste au SGAR, en DIRECCTE et en DREAL seraient transférés à la Région (tous fonds confondus) à horizon 2016 ;
- ♦ en région Rhône Alpes, deux ETP du SGAR vont être transférés à la Région dans le cadre du transfert de l'autorité de gestion (un expert en marchés publics et un expert « aides d'État »). Un ETP de la DIRECCTE, spécialisé en ingénierie financière, sera également transféré à la Région ;
- ♦ la Région Ile-de-France accueillera également deux ETP spécialistes des fonds structurels.

Le transfert de ses agents doit permettre aux Conseils régionaux de disposer d'une expertise en matière de sécurisation des projets cofinancés par les fonds européens (il convient de rappeler que les agents des SGAR intervenaient dans le cadre des contrôles de la CICC).

Certaines Régions recrutent également des agents pour faire face aux nouvelles obligations découlant du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens. A titre d'exemple, la Région Nord-Pas-de-Calais va recruter entre 20 et 30 agents (financés par des crédits européens d'assistance technique).

7.2. Parallèlement aux formations organisées, certaines régions se structurent pour assurer la détection des risques en matière d'aides d'État

Les collectivités rencontrées par la Mission apparaissent avoir pris la mesure du risque pour les entreprises mais également du risque politique, de l'absence de mécanisme de détection des aides susceptibles d'être non conformes à la réglementation européenne et de devoir les récupérer. En effet, en raison de l'absence de véritable contrôle de la part des services déconcentrés de l'État (cf. supra), la sanction des irrégularités est directement prononcée soit par le juge national (cf. Annexe II) soit par la Commission européenne.

Dans ce contexte, l'accent a été mis sur la sensibilisation et la formation des agents en matière de réglementation des aides d'État (cf. Annexe IV) mais également sur l'organisation interne de l'expertise et les mécanismes de détection des risques.

⁸² Actuel CGET.

A titre d'exemple, le Conseil régional de Rhône Alpes a mis en place mi-2014 un groupe de travail inter-services pour formuler un plan d'action organisationnel permettant d'assurer le respect de la réglementation communautaire relative aux aides aux entreprises. Cette réflexion est issue d'une prise de conscience d'une absence de prise en compte des règles européennes depuis de nombreuses années. Le plan d'action est fondé sur cinq axes structurants :

- ◆ la veille réglementaire et opérationnelle (jurisprudence européenne et nationale)
- ◆ la professionnalisation (recours à un prestataire externe pour former près de 700 agents de la région formation généraliste et thématique) ;
- ◆ l'appui juridique (désignation d'un référent aides d'État au sein de la DAJ et passation d'un marché sur bons de commande pour disposer d'une assistance à maîtrise d'ouvrage de la part d'un cabinet d'avocat spécialisé) ;
- ◆ la mise en place d'un système d'information Outillage technique : reprise de la nomenclature des régimes du CGET dans l'outil SI de gestion des subventions, définition d'une liste des pièces communes, mise à jour des modèles de courriers et de conventions ;
- ◆ la mise en place d'un réseau de référents « aides d'État » dans chaque direction opérationnelle.

Ainsi, la nouvelle organisation engagée par la Région s'appuie sur :

- ◆ un coordinateur transversal garant de la circulation de l'information et de la mutualisation des travaux ;
- ◆ un référent aides d'État dans les directions fonctionnelles garants de la mise en œuvre du plan d'action, puis de la mise à jour et de la qualité des ressources techniques mises à disposition des directions.
- ◆ un ou des référents aides d'État dans les directions opérationnelles chargés d'appuyer leur direction dans le respect de la réglementation.

D'autres Conseils régionaux se sont structurés, selon des modalités diverses, pour appréhender la problématique des aides d'État :

- ◆ **la Région Ile-de-France** a mis en place une organisation reposant sur un service juridique qui a pour objectif de sécuriser l'ensemble des dispositifs et de les mettre en adéquation avec la législation communautaire. A cette fin, il réalise un recensement des politiques et dispositifs régionaux et travaille en lien avec les directions opérationnelles au sein desquelles un référent est en charge du suivi de cette question. Pour chaque dispositif il s'agit de savoir s'il s'agit d'une aide d'État ou non et si c'est le cas de préciser le régime adéquat. Un référent est également nommé au sein du service du contrôle de gestion. Ce service juridique échange également avec la direction des programmes européens afin qu'une position commune soit définie lorsque les projets sont cofinancés par des fonds européens ;
- ◆ **la Région Aquitaine** a mis en place depuis une dizaine d'années une organisation qui repose sur l'appropriation par les directions opérationnelles des aides d'État. Cette appropriation est assurée par l'action d'un référent transversal possédant des connaissances juridiques, financières et économiques qui a pour mission de :
 - réaliser une veille autant réglementaire qu'opérationnelle sur les aides d'État ;
 - intervenir en appui des instructeurs (en ayant recours aux services sur la partie technique) et de participer aux instructions complexes, ou de les prendre intégralement en charge ;
 - veiller à ce que ces cas servent de références pédagogiques pour les services concernés afin qu'ils puissent assurer les instructions de même type le cas échéant ;

- former l'ensemble des instructeurs, sur fonds régionaux et fonds européens aux problématiques des aides d'État et leur donner les supports nécessaires à leur travail quotidien (régimes, tableaux, synthèses etc.) ;
 - Cette organisation repose également sur des référents dans les directions opérationnelles qui veillent en fonction des thématiques à l'application des règles d'État lors des instructions.
- ◆ **la Région Midi-Pyrénées a mis en place, depuis 2007, un référent transversal** (juriste), positionné à la direction des affaires européennes qui est chargé de venir en appui aux directions opérationnelles. Ce référent est chargé de mettre en place des outils d'information et d'acculturation : guide pratique à destination des directions ; fiche technique par type d'aide ; mise en place de formations (cabinet externe) à destination des directions opérationnelles ; apporter un appui aux directions lors des instructions de projet.
- ◆ **au sein du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, la direction des affaires juridiques est responsable de la détection des risques en matière d'aides d'État.** En effet, l'ensemble des projets de délibérations du Conseil régional sont examinés par la DAJ (technique transversale du « chalutage »). La DAJ intervient par ailleurs au stade de la convention passée avec la structure bénéficiaire de l'aide (aide à la rédaction des clauses contractuelles en conformité avec le cadre réglementaire visé dans la délibération).

Si les régions apparaissent désormais structurées ou sur le point de l'être pour assurer la correcte application de la réglementation en matière d'aides d'État, tous les interlocuteurs de la mission ont souligné la nécessité de disposer d'un point de contact étatique régulier, relais de leurs préoccupations dans ce domaine et en mesure de coordonner les dispositifs mis en œuvre au plan local.

L'ensemble des collectivités rencontrées ont salué le travail effectué en ce sens par le CGET en soulignant toutefois que le rôle de ce dernier pourrait être renforcé et plus « institutionnalisé ».

8. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) doit être conforté en tant que centre de ressources et de coordination au profit des collectivités territoriales en matière d'aides d'État

Depuis le 31 mars 2014, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale a fusionné avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale (Acsé) au sein du CGET dont la mission est de concevoir, préparer et mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires, dont il assure le suivi et la coordination interministérielle.

Le rôle du CGET en matière d'aides d'État est défini par l'arrêté du 30 mai 2014 dont l'article 4-2-3 : le CGET « *constitue un centre d'expertise en matière de réglementation européenne de la concurrence et de droit interne applicable aux aides publiques* ». Le pôle en charge de la réglementation des aides d'État est constitué de deux experts. Le pôle travaille quotidiennement avec le Bureau de l'appui à la réglementation, à la gestion et au contrôle de la mission affaires européennes sur le sujet des aides d'État en lien avec les fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

8.1. Le CGET est un interlocuteur privilégié des collectivités territoriales notamment en raison de sa mission de coordination de l'utilisation des fonds européens

Le CGET conduit des politiques contractuelles avec les collectivités territoriales : il pilote la nouvelle politique contractuelle de l'État dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER) sur la période 2014-2020 ; il élabore les nouveaux contrats de ville. Enfin, il coordonne également l'utilisation des fonds européens en lien avec les autorités de gestion, notamment les Régions, les ministères et opérateurs compétents (en particulier la DGE, la DGOM et l'ADEME) et les collectivités territoriales.

Dans le cadre de la programmation 2014-2020, 27 Md€ issus des FESI seront coordonnés par le CGET. **C'est dans le cadre de ce travail de coordination des fonds européens que le CGET :**

- ◆ assure la mise en œuvre générale de la réglementation européenne en matière d'aides d'État (y compris les aides ne relevant pas des fonds européens) ;
- ◆ assure la retranscription des textes européens en droit français ou coordonne le travail des ministères dans ce domaine ;
- ◆ est garant du bon usage des aides d'État dans les FESI (fonds structurels et d'investissement européens) ;
- ◆ accompagne les régions dans l'application de la législation communautaire sur les aides d'État : représentant de l'État (SGAR) et des Conseils Régionaux (le CGET n'entretient pas de lien avec les autres niveaux de collectivités mais répond aux sollicitations éventuelles).

Ainsi, en qualité de garant de l'application de la réglementation sur les aides d'État sur les FESI, le CGET doit répondre aux questions des collectivités sur son application et pour les accompagner. Il se montre également très intéressé par les retours, le plus en amont possible, de la part des collectivités sur les problématiques concrètes d'application des textes ou d'interprétation qui pourraient donner lieu à des recours.

Le CGET propose une méthodologie pour résoudre les plans de reprise des opérations cofinancées par le FEDER, lorsque des erreurs systémiques sont constatées. Ces plans visent à requalifier, sur la base de fondements différents, les aides accordées afin de les rendre compatibles avec le traité. L'objectif est d'éviter la récupération des aides jugées illégales. Ces plans font suite à des contrôles des auditeurs (DG REGIO ou CICC). Le CGET est chargé d'élaborer les instructions visant à la requalification des aides. Sur la période 2007-2013, les contrôles fréquents sur les financements FEDER ont révélé des problèmes d'application des règles en matière d'« aides d'État », par exemple :

- ◆ plan de reprise sur les actions collectives (1465 opérations cofinancées par le FEDER étaient concernées) ;
- ◆ plan de reprise sur le photovoltaïque (1200 opérations cofinancées par le FEDER étaient concernées).

Le CGET informe régulièrement les autorités de gestion de fonds européens des évolutions réglementaires en matière d'aides d'État en intervenant lors des réunions des directeurs Europe organisées par la Mission Affaires Européennes.

A la demande du SGAE, le CGET est responsable du respect de la condition *ex ante*⁸³ de l'Accord de Partenariat (cf. Annexe II) relatif à la bonne application de la réglementation des aides d'État dans le cadre de la mise en œuvre des Fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP) pour la période 2014-2020. Dans ce cadre, **la Commission européenne demande au CGET de renforcer sa communication sur la réglementation des aides d'État. A ce titre, le CGET doit conduire trois types de missions :**

- ◆ constituer et animer un réseau d'experts régionaux sur les aides d'État ;
- ◆ organiser des séminaires d'information sur les aides d'État ;
- ◆ mettre en place un plan de formation à destination des services opérationnels. Le CGET a élaboré le cahier des charges et publié le marché relatif à l'organisation de cette formation qui concerne les quatre FESI et vise à former entre 150 et 180 agents du niveau régional (région et services déconcentrés). Ce plan pourra être reconduit régulièrement jusqu'en 2020 en fonction des besoins exprimés par les régions.

Pour 2014-2020, les missions d'expertise et d'animation interministérielle du CGET sont ainsi renforcées en matière d'aides d'État en raison de cette obligation européenne.

8.2. En marge de son rôle central en matière de fonds européens, le CGET entretient également des relations étroites avec les collectivités territoriales et les ministères dans le domaine des aides d'Etat

Le CGET participe avec les autres ministères, sous l'égide du SGAE, aux négociations des textes proposés par la Commission européenne. Le CGET est dans ce cadre « chef de file » sur plusieurs de ces textes (lignes directrices sur les aides à finalité régionale (AFR), règlement *de minimis*. **Le CGET élabore ainsi les régimes cadres mis en place sur la base des textes de référence.** Pour cela, le CGET anime un groupe de travail réunissant l'ensemble des ministères concernés⁸⁴, les associations de collectivités (dont l'Association des régions de France –ARF-) ainsi que certains conseils régionaux volontaires⁸⁵ et les SGAR dont l'objectif est de mettre en place la réglementation des aides d'État pour la période 2014-2020. Ce groupe de travail valide les projets de régimes et autres textes (guides, notes méthodologiques...) préparés par le CGET et envoyés à la Commission européenne.

Deux régimes cadres d'importance pour les collectivités territoriales sont en cours d'élaboration du fait de l'inclusion des secteurs concernés dans le RGEC :

⁸³ La condition ex-ante générale relative aux aides d'État impose au CGET d'assurer une application effective de la législation de l'Union en matière d'aides d'État dans le domaine des Fonds européens structurels et d'investissement.

⁸⁴ Notamment la DGE, le ministère de l'Intérieur, le ministère des finances, le ministère de l'agriculture, la DGOM, le ministère en charge de l'environnement

⁸⁵ Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Haute-Normandie, Ile-de-France

- ♦ **le projet de régime cadre exempté de notification pour la période 2014-2020 relatif aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles.** Dans le cadre de la nouvelle catégorie prévue par RGEC relative aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, les régions ont sollicité l'État, par le biais du CGET, pour qu'un régime cadre soit mis en place rapidement. Le projet de régime cadre a été présenté aux acteurs concernés et devrait être transmis à la Commission européenne à la fin du premier semestre 2015⁸⁶ ;
- ♦ **le projet de régime cadre exempté « culture et audiovisuel »** pour la période 2014-2020. Le nouveau RGEC a introduit deux régimes d'exemption de notification propres au secteur culturel : l'un relatif aux « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » (art.53 du RGEC) et l'autre relatif aux « régimes d'aides en faveur des œuvres audiovisuelles (art. 54 du RGEC). Son champ d'application comprend une très large partie des secteurs du patrimoine, de la création artistique et des industries culturelles (musées, archives, bibliothèques, théâtres, opéras, salles de concert, patrimoine mobilier, immobilier, monuments, festivals, expositions etc.). Il exclut toutefois la presse ainsi que les infrastructures cinématographiques (et ne vise pas le jeu vidéo). Il retient des plafonds élevés pour les aides exemptées de notification : 100 M€ par projet pour les aides à l'investissement et 50 M€ par établissement et par an pour les aides au fonctionnement. Des échanges entre le ministère de la culture et le CGET se tiennent actuellement. Parallèlement, le ministère avait lancé en juillet 2014 un groupe de travail interne visant à recenser l'ensemble des régimes existants pouvant entrer dans le cadre du RGEC. Ce recensement est encore en cours.

Par ailleurs, **le CGET joue un rôle important dans l'appréciation de la réglementation des aides d'État spécifique aux compensations d'obligations de SIEG** dont la mise en œuvre reste à ce jour encore difficile pour les collectivités territoriales en raison de sa complexité et son interaction avec d'autres domaines (marchés publics notamment).

Le CGET élabore des circulaires/instructions sur la mise en œuvre de la réglementation européenne des aides aux entreprises : sur la période 2007-2013, la DATAR a réalisé une circulaire Premier ministre générale sur la réglementation applicable au niveau local (2006)⁸⁷, une circulaire Premier ministre sur l'ingénierie financière pour les fonds structurels (2012), une circulaire sur les régimes d'aides liés à la crise (2009), des circulaires aux préfets pour informer les collectivités de l'évolution de la réglementation des aides d'État (2008-2009-2010-2011).

Le CGET hébergera par ailleurs le site internet exhaustif dédié aux aides d'État. Ce site devra comporter, *a minima*, tous les régimes d'aides applicables ainsi que toutes les aides individuelles supérieures à 500 000€. Pour cela, le CGET a proposé au SGAE de satisfaire à cette exigence européenne en alimentant le site « Europe en France » grâce à une page consacrée aux aides d'État. Il sera l'occasion de mettre à disposition des services compétents et du grand public l'ensemble de la réglementation applicable.

⁸⁶ Le régime cadre exempté devrait clairement indiquer que le projet peut être financé à 100% par des porteurs publics seulement lorsqu'il est inférieur ou égal à 15 M€. En effet, les collectivités doivent prendre conscience du fait qu'elles sont obligées de notifier à la Commission quand le projet dépasse 15M€. Les porteurs de projet considèrent parfois que les apports initiaux ne sont pas des aides. Or, la commission européenne les considère comme telles. Il existe d'ailleurs peu de projets de moins de 15 M€ (petite piscine, petite patinoire ou rénovation de faible envergure).

⁸⁷ Cette circulaire de référence devra faire l'objet d'une actualisation.

Au regard d'une part de l'importance de sa mission de conseil et d'expertise auprès des collectivités territoriales et notamment des nouvelles autorités de gestion des fonds européens que sont les Régions et d'autre part de son implication dans le cadre plus général de l'application et de la déclinaison opérationnelle de la réglementation en matière d'aides d'Etat, le rôle du CGET comme interlocuteur privilégié des collectivités territoriales doit être conforté dans les textes.

Proposition n° 16 : Conforter le rôle d'animation, d'appui et d'expertise du CGET pour les régimes portés par les collectivités et lui confier, en lien avec la DGE, un rôle de centralisation de ces régimes d'aides.

Proposition n° 17 : Sous l'égide du SGAE, confier au CGET le pilotage d'un groupe de travail ayant pour mandat d'actualiser les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises⁸⁸. Cette actualisation devra notamment porter sur : (i) l'intégration les nouvelles obligations communautaires en matière d'aides d'État ; (ii) le renforcement du contrôle des collectivités territoriales en matière d'aides d'État notamment au regard de leurs nouvelles obligations en qualité d'autorité de gestion des fonds européens ; (iii) la clarification du rôle des acteurs en administration centrale (SGAE – DGE – CGET). Le groupe de travail réunira les représentants de la DGCL, de la DGE et de l'ensemble des ministères à l'origine de régimes d'aides.

⁸⁸ NOR: PRMX0609055C.

ANNEXE IV

Formation en matière d'aides d'Etat

SOMMAIRE

1. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE « CULTURE AIDES D'ETAT » AU SEIN DES ADMINISTRATIONS FRANÇAISES NÉCESSITE UN RENFORCEMENT DE LA SENSIBILISATION DES AGENTS ET UNE CONSOLIDATION DES EXPERTISES DANS CE DOMAINE.....	1
2. LA FORMATION DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT RESTE TRÈS MODESTE	2
2.1. Les aides d'État ne sont pas intégrées aux formations initiales dispensées par les principaux établissements d'enseignement de la fonction publique d'État	2
2.2. La formation continue en matière de réglementation des aides d'État est essentiellement assurée au sein des administrations concernées et, à la marge, par l'Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE).....	3
3. A L'INVERSE, EN RAISON DU TRANSFERT DE L'AUTORITÉ DE GESTION DES FONDS EUROPÉENS AUX RÉGIONS, CES DERNIÈRES STRUCTURENT DES PLANS DE FORMATION AMBITIEUX EN MATIÈRE D'AIDES D'ETAT ET LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT) ADAPTE SON OFFRE DE FORMATION	6
3.1. Conscientes des enjeux liés au respect de la réglementation en matière d'aides d'Etat, les Régions ont engagé des plans d'action ambitieux, comportant un volet formation des agents	6
3.2. Si la formation initiale des cadres territoriaux reste modeste s'agissant des enseignements relatifs aux aides d'Etat, le CNFPT a développé plusieurs modules de formation continue dans ce domaine.....	10
3.2.1. <i>La formation initiale dispensée par l'INET n'aborde, à l'instar de celle de l'ENA, qu'à la marge la problématique des aides d'Etat.....</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>Le CNFPT a toutefois développé une offre de formation qui inclut la réglementation des « aides d'Etat » et a concerné 160 agents en 2014</i>	<i>10</i>
3.3. Le lancement d'un plan de formation par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) répond à un besoin mais doit toutefois s'articuler avec les initiatives prises au niveau des collectivités territoriales.....	15

1. Le développement d'une véritable « culture aides d'Etat » au sein des administrations françaises nécessite un renforcement de la sensibilisation des agents et une consolidation des expertises dans ce domaine

L'intégration des contraintes réglementaires en matière d'aides d'Etat dans la conception des dispositifs publics d'intervention implique une large sensibilisation des agents publics, le développement d'une expertise et un accès plus aisé à l'information, théorique et pratique, disponible.

La complexité intrinsèque de la réglementation des aides d'Etat et de sa mise en œuvre dans le cadre de dispositifs d'intervention économique rend difficile la sensibilisation des agents susceptibles, dans le cadre de leurs fonctions, de concevoir ou d'appliquer de tels dispositifs.

En effet, le respect de la réglementation en matière d'aides d'Etat requiert non seulement une connaissance juridique fine, mais également une appréciation sectorielle, économique ou financière de la situation dans laquelle la puissance publique intervient. En conséquence, l'expertise en matière d'aides d'Etat constitue une véritable « niche », de surcroît segmentée :

- ♦ **expertise sectorielle** (aides d'Etat en matière de d'interventionnisme agricole ; aides d'Etat en matière industrielle, culturelle etc.), portée par les administrations des ministères compétents ;
- ♦ **expertise plus transversale mais essentiellement axée sur l'analyse juridique** (DAJ des ministères économiques et financier, DAJ du ministère des affaires étrangères et dans une moindre mesure SGAE).

Le champ des aides d'Etat étant particulièrement vaste, il est dès lors illusoire et par ailleurs inutile au regard des priorités « métier » respectives des ministères et des collectivités territoriales, de former l'ensemble des agents publics susceptibles d'être confrontés à cette problématique pour en faire des experts couvrant l'ensemble du spectre de la matière.

En effet, à ce jour, trois catégories d'agents peuvent être distinguées :

- ♦ **les agents, peu nombreux, titulaires d'une réelle expertise** (souvent sectorielle) en la matière, généralement acquise soit :
 - dans le cadre de leur parcours professionnel (public ou privé) ;
 - dans le cadre de leurs fonctions actuelles (formation « au contact des dossiers »), cette deuxième catégorie étant, comme la Mission a pu le constater dans le cadre des nombreux entretiens qu'elle a conduits, la plus représentée aujourd'hui ;
- ♦ **les agents sensibilisés à la problématique des aides d'Etat** (généralement dans le cadre de la formation continue), qui ne sont donc pas titulaires d'une réelle expertise mais sont susceptibles soit :
 - d'appréhender seuls la problématique au moyen des supports techniques disponibles (vadémécum des aides d'Etat, documents de la Commission européenne etc.), ce qui s'avère encore difficile au regard de la dispersion de l'information ;
 - d'identifier et de saisir les services détenteurs de l'expertise (direction générale des entreprises, Agence des participations de l'Etat, DAJ de Bercy etc.) ;

- ♦ **les agents qui ont été insuffisamment ou n'ont pas sensibilisés à la problématique des aides d'Etat** en raison de l'absence de « culture aides d'Etat » de leur structure d'appartenance, notamment due à une montée en puissance récente de cette problématique dans les secteurs concernés (par exemple : développement durable, nouvelles technologies, sphère sociale etc.) ou à la méconnaissance/mise à l'écart des règles (par exemple, la problématique des SIEG revêt une complexité certaine, difficile à appréhender pour certaines collectivités territoriales de taille modeste).

La sensibilisation des agents publics constitue dans ce cadre un enjeu majeur, or :

- ♦ la formation initiale des cadres de la fonction publique d'État n'intègre pas cette thématique ;
- ♦ l'offre de formation continue est relativement modeste et se heurte à une relative rareté des formateurs (cf. §2) ;

La véritable expertise reste aujourd'hui cantonnée au sein de quelques services sans qu'elle puisse être réellement partagée et valorisée.

2. La formation des agents de la fonction publique d'État reste très modeste

2.1. Les aides d'État ne sont pas intégrées aux formations initiales dispensées par les principaux établissements d'enseignement de la fonction publique d'État

Selon les informations fournies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la formation initiale des cadres « généralistes » de la fonction publique d'État n'aborderait pas la problématique des aides d'État :

- ♦ **les enseignements dispensés aux élèves de l'École nationale d'administration (ENA) n'intègrent pas la problématique « aides d'État ».** Le module « Europe » vise à permettre aux élèves d'approfondir leur connaissance de l'Union européenne et de s'immerger dans un cadre d'action européen. Ce double objectif se traduit en pratique par :
 - un perfectionnement des connaissances des institutions, des politiques et du droit de l'Union européenne. Dans ce cadre, les élèves se familiarisent avec les techniques de mise au point des textes juridiques européens (par exemple : technique de transposition de directive) et sont formés à la négociation multilatérale. Si la question peut être abordée à l'occasion de certains travaux confiés aux élèves, la problématique des aides d'État ne fait ni l'objet d'enseignements dédiés, ni l'objet d'une sensibilisation particulière ;
 - un stage d'immersion de 17 semaines dans une institution européenne, dans une ambassade, d'un pays membre de l'Union européenne ou non, ou encore dans une institution nationale, bilatérale ou internationale traitant des dossiers européens (services de la Commission, cabinets des commissaires, Parlement européen, représentations permanentes des pays de l'Union, ministères des affaires étrangères, organismes financiers, institutions de contrôle etc.). L'objectif de ces stages étant de permettre aux élèves d'appréhender l'organisation, les méthodes de travail et les enjeux auxquels sont confrontées les structures d'accueil, ils ne constituent pas un vecteur de sensibilisation à des problématiques techniques spécifiques comme les aides d'État ;

- ♦ **les enseignements dispensés dans les cinq Instituts régionaux d'administration (IRA), dans leur volet « européen », ne traite pas des enjeux de la réglementation relative aux aides d'État**, la formation étant davantage axée sur la construction européenne, l'organisation institutionnelle, les processus décisionnels et la politique agricole commune.

Au regard des éléments transmis à la mission par la DGAFP, les aides d'État ne font pas davantage l'objet de développements dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs des finances publiques.

Proposition n° 1 :

Dans ce contexte, aux fins de sensibilisation des futurs cadres de la fonction publique d'État, la mission recommande que la réglementation des aides d'État soit intégrée, selon la forme la plus appropriée, aux contenus pédagogiques des écoles de formation des cadres de la fonction publique d'État, par le biais :

- ♦ **de l'inclusion de cette problématique dans les exercices pratiques confiés aux élèves (note sur dossier ; cas pratiques juridiques ; mise en situation professionnelle etc.) ;**
- ♦ **d'un enseignement théorique de courte durée ;**
- ♦ **ou tout autre moyen de sensibilisation (colloques, tables rondes sur les politiques européennes etc.).**

Compte tenu de la complexité et de la technicité de la matière, l'objectif poursuivi n'est pas de structurer une expertise mais davantage de donner aux futurs cadres une méthodologie d'analyse leur permettant de questionner les éventuels dispositifs d'intervention qu'ils pourraient être amenés à mettre en place ou à analyser dans le cadre de leurs futures fonctions.

2.2. La formation continue en matière de réglementation des aides d'État est essentiellement assurée au sein des administrations concernées et, à la marge, par l'Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE)

2.2.1.1. En l'absence d'inclusion de la thématique dans les programmes de formations initiales, les aides d'État font l'objet de formations internes au sein de certaines administrations

A l'occasion des entretiens qu'elle a conduits, la mission a pu constater que la **très grande majorité des agents occupant des fonctions devant mobiliser des connaissances en matière d'aides d'État a été formée soit en interne, soit par ses propres moyens, au grès de la gestion des dossiers.**

A titre d'exemple, le seul agent de la direction de la sécurité sociale (DSS) censé apporter son expertise en matière d'aides d'État n'avait, en mars 2015, suivi aucune formation (ni en interne, ni dans le cadre des formations dispensées par l'IGPDE), sa seule ressource pédagogique étant le vademécum des aides d'État publié par la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier.

Certaines directions d'administration centrale se sont toutefois organisées pour dispenser des formations à destination des agents d'administration centrale ou des services déconcentrés.

A titre d'exemple, peuvent être citées :

- ♦ **la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)** du ministère en charge de l'agriculture et plus particulièrement la sous-direction des affaires européennes qui dispense :
 - des formations internes au ministère, dédiées aux aides d'État (une à deux occurrences par an) ;
 - des formations à l'attention des agents « référents »¹ en poste dans les services déconcentrés du ministère (environ 60 agents référents en métropole et 30 agents référents dans les départements d'outre-mer seront formés entre mars et juin 2015) ;
- ♦ **la direction générale des entreprises (DGE)** du ministère en charge de l'économie au sein de laquelle un agent, chargé de mission « aides d'Etat », dispense une formation à l'attention des agents de la direction (et intervient parallèlement dans le cadre de la formation dispensée par l'IGPDE, cf. *infra*).

En marge de ces formations, certaines administrations organisent en interne, des points d'information. Ainsi, au sein de l'Agence des participations de l'Etat, le pôle juridique organise, une fois par an, une revue de jurisprudence relative aux aides d'Etat.

2.2.1.2. Si deux formations dispensées par l'IGPDE assurent la sensibilisation des agents à la problématique des aides d'Etat, le nombre de personnes formées reste anecdotique

Depuis 2014, l'IGPDE propose dans son catalogue de formations continues (filière « Europe ») deux formations (auxquelles ont participé, en 2014 et 2015, 33 personnes) abordant la question des aides d'Etat :

- ♦ **une formation dédiée intitulée « Aides d'Etat »**² assurée par la personne chargée de mission « aides d'Etat » de la DGE. Cette formation est axée sur : le principe d'interdiction des aides d'Etat ; la compatibilité des aides ; les règles de procédure et les principales aides mises en œuvre. Une session à laquelle treize personnes ont été inscrites (douze personnes y ont assisté *in fine*) a eu lieu en 2014. Les treize inscrits exercent au sein des administrations suivantes :
 - DGE (ex DGCIS) : trois personnes ;
 - direction générale du Trésor : deux personnes ;
 - direction générale des finances publiques : huit personnes, dont deux en poste à la direction régionale des finances publiques d'Ile et Vilaine (autorité de certification des fonds européens).

Une session, programmée au catalogue 2015, se tiendra au mois de juin 2015.

¹ Cette fonction a vocation à se structurer au printemps 2015.

² Code formation n°7146.

- ♦ **une formation généraliste intitulée « droit européen de la concurrence »³.** Ce module a été mis en œuvre avec le Collège d'Europe⁴. Le formateur⁵ exerce au sein du cabinet d'avocats Philippe & Partners à Liège. Le volet « aides d'Etat » de cette formation représente environ 20 % du contenu et aborde les objectifs de la réglementation, la définition de la notion d'aide d'Etat (« Régime d'incompatibilité »), les conditions dans lesquelles une aide d'Etat peut être autorisée (« Régime d'exemption ») et les éléments de procédure. Une session a eu lieu en 2014 pour laquelle il y a eu neuf inscrits et autant de participants. Les stagiaires étaient originaires de :
 - la direction des affaires juridiques des ministères économique et financier (DAJ) : trois personnes ;
 - la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) : trois personnes ;
 - le ministère en charge de l'agriculture : une personne ;
 - la Banque de France : une personne (direction des affaires juridiques) ;
 - le secrétariat général des ministères économique et financier (IGPDE) : un agent (en instance de mobilité pour rejoindre la DGCCRF).

Deux sessions de ce module sont programmées au catalogue 2015 dont une session a déjà eu lieu. Elle a réuni douze participants (treize inscrits initialement) originaires de :

- la DAJ : huit personnes ;
- la DGCCRF : deux personnes ;
- la DGE : trois personnes.

Proposition n° 2 :

Les formations continues dispensées par l'IGDPE sont en pratique quasi exclusivement suivies par des agents de la « sphère Bercy ».

Afin d'accroître la sensibilisation des agents en poste dans les autres ministères, une diffusion large de l'offre de formation de l'IGDPE en matière d'aides d'Etat, devrait être assurée par les secrétariats généraux des ministères.

2.2.1.3. La formation des agents doit permettre de sensibiliser indirectement les cadres dirigeants à la problématique des aides d'Etat

Les cadres dirigeants des fonctions publiques peuvent être ponctuellement ou fréquemment confrontés à la problématique des aides d'Etat dans le cadre de projets menés par leurs services,

La Mission Cadres Dirigeants (MCD) placée auprès du Secrétaire général du Gouvernement (SGG) pilote deux types de programmes d'accompagnement et de formation :

³ Code formation n°7143.

⁴ Etablissement d'enseignement supérieur situé à Bruges.

⁵ Me. Norman Neiryck.

- ♦ **auprès des cadres dirigeants** : les sessions collectives s'articulent d'une part autour d'un séminaire d'un peu plus d'une journée et de « cohortes » d'une dizaine de cadres (échanges d'expériences sur le *leadership* et la dimension managériale), d'autre part sur quelques sessions thématiques (dialogue social, gestion de crise...). Ces sessions de formation revêtent donc une dimension majoritairement managériale. La MCD constate par ailleurs qu'un grand nombre de sessions thématiques doit être annulé faute d'une participation suffisante. La MCD doit ainsi réévaluer de manière permanente les attentes prioritaires des cadres dirigeants et prioriser le caractère « obligatoire » de la formation au séminaire de management des directeurs ;
- ♦ **auprès du vivier des futurs cadres dirigeants** : une formation leur est dédiée, le cycle interministériel de management, dont la maîtrise d'ouvrage déléguée est confiée à l'ENA. Ce cycle est exclusivement axé sur le management.

La sensibilisation des cadres dirigeants à la problématique des aides d'Etat semble devoir être davantage assurée en interne, de manière incidente, dans le cadre de l'activité de leurs services. La sensibilisation des agents et la prise en compte systématique de la réglementation des aides d'Etat dans le cadre des dispositifs d'intervention doit permettre une prise de conscience accrue des décideurs publics dans ce domaine.

3. A l'inverse, en raison du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux Régions, ces dernières structurent des plans de formation ambitieux en matière d'aides d'Etat et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) adapte son offre de formation

3.1. Conscientes des enjeux liés au respect de la réglementation en matière d'aides d'Etat, les Régions ont engagé des plans d'action ambitieux, comportant un volet formation des agents

A l'occasion des déplacements qu'elle a effectués en régions⁶, la mission a pu constater une réelle prise en compte des enjeux de la réglementation des aides d'Etat se traduisant notamment, dans certains cas, par la mise en place de plans de formation ambitieux. Ces démarches, qui s'inscrivent directement dans le cadre des nouvelles responsabilités confiées aux Régions (autorités de gestion des fonds européens) et visent à sécuriser leurs interventions économiques.

A ce titre, deux démarches respectivement engagées par les conseils régionaux de Rhône-Alpes et du Nord-Pas-de-Calais, illustrent la prise en compte des enjeux liés au respect de la réglementation en matière d'aides d'Etat.

- ♦ **Le volet formation du « Projet aides d'Etat » engagé par le Conseil régional de Rhône-Alpes**

Le directeur général des services a lancé en 2014, un projet intitulé « Projet aides d'Etat » visant à développer au sein de la Région une « *compétence collective et partagée au sein des services en matière de réglementation sur les aides d'Etat afin de maîtriser au maximum le risque de reversement des aides régionales* » piloté par une équipe pluridisciplinaire dirigée par la directrice général adjointe en charge des ressources humaines

⁶ Ile-de-France, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais.

Annexe IV

Ce projet a été lancé à la suite d'observations des agents en charge de dresser le bilan annuel des aides d'Etat soulignant les risques encourus par la collectivité et les porteurs de projet du fait du non-respect des règles européennes en matière d'aides publiques aux entreprises.

En amont du projet, la phase de diagnostic a été réalisée au moyen d'une enquête en ligne, conduite du 10 novembre au 8 décembre 2014 auprès de la ligne managériale de la collectivité. 121 questionnaires⁷ ont été adressés aux directeurs, directeurs adjoints, délégués généraux (36) et chefs de service (85). Il s'agissait pour l'encadrant de répondre au nom de sa direction ou de son service et non de l'interroger sur ses connaissances individuelles.

Il ressortait de cette enquête que :

- ◆ sept encadrants sur dix avaient un niveau de connaissance très faible à faible du sujet ;
- ◆ 67 % des directions et services estimaient respecter la réglementation en matière d'aides d'Etat mais avec des incertitudes, des difficultés ;
- ◆ 29 % estimaient ne pas appliquer la réglementation.

Les encadrants avaient par ailleurs fait part de leurs attentes en la matière :

- ◆ 74 % souhaitaient que des formations généralistes soient mises en place ;
- ◆ 81 % étaient en attente de formations thématiques (tourisme, numérique, SIEG etc.) ou relatives aux différents régimes RDI, *de minimis*, AFR etc.).

Dans ce contexte, le volet formation du plan d'action de la Région se structure comme suit :

- ◆ des formations généralistes sur les aides d'Etat : formations généralistes de deux jours en présentielle (groupe de 12 personnes) sur les fondamentaux inhérents à la réglementation des aides d'Etat : définition d'une aide d'Etat, les textes applicables, les différentes règles de procédures, les règles de cumul d'aides etc. (les premières formations ont débuté en mars 2015) ;
- ◆ des formations dites « actions », par catégories d'aides : formations d'approfondissement d'une journée en présentielle (groupe de 12 personnes).

Le programme des formations est réalisé sur la base des remontées des besoins des directions opérationnelles réalisées par la direction des ressources humaines. Les formations thématiques (SIEG, RDI, tourisme, ...) sont dispensées à des agents de différentes directions qui travaillent sur des thématiques similaires.

Le public cible est composé : des chefs de service, responsables d'unité, chargés de mission, et instructeurs de dossiers de différentes directions : directions opérationnelles en charge de la gestion de dispositifs par lesquels la Région met en œuvre ses politiques ainsi qu'aux agents des directions ressources concernés.

Le plan de formation fait l'objet d'un marché public d'une durée de trois ans pour un budget de 160 K€. Selon le Conseil régional, environ 700 agents pourraient bénéficier de ces formations sur la période.

- ◆ **Le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a mis en place, dans le cadre de d'un parcours de formation « fonds européens », un volet de formation à la réglementation des aides d'Etat**

⁷ Le taux de réponse global de cette enquête a été de 45,4%.

Annexe IV

Depuis 2007, les Etats membres et les autorités de gestion ont la possibilité de recourir à une délégation de la gestion et de la mise en œuvre d'une partie des programmes opérationnels (PO) « compétitivité régionale et emploi » à des organismes intermédiaires désignés par l'Etat membre ou l'autorité de gestion, sous la forme de subventions globales. C'est dans ce contexte que la Région Nord-Pas de Calais s'est engagée dans la gestion de deux subventions globales pour la période 2007 – 2013 : celle liée au FSE et celle liée au FEDER.

Capitalisant sur cette expérience, la Région s'est portée volontaire pour devenir autorité de gestion pour la période 2014 – 2020 de trois fonds :

- le FEDER pour une enveloppe de 679,7 M€ ;
- le FSE pour une enveloppe de 145,5 M€ ;
- le FEADER pour une enveloppe de 119,8 M€.

Pour accompagner l'ensemble des agents qui seront en charge de ce dispositif, la collectivité a conçu un parcours modulaire de formation sous la forme d'un cycle « métier », en identifiant :

- les actions spécifiques à la découverte de l'environnement territorial et institutionnel pour tout nouvel agent qui serait intégré / recruté ;
- un socle de compétences communes à l'ensemble des équipes, qu'elles soient en charge de la programmation et de l'instruction de dossier, ou en charge de l'animation de l'autorité de gestion ;
- un socle « outil internes ».

Certaines de ces formations seront prescrites à l'ensemble des équipes, d'autres seront à envisager au regard du besoin et des profils des agents.

Le module intitulé « Les régimes d'aides publiques aux entreprises » s'inscrit dans le socle de compétences communes de ce dispositif. Ses objectifs sont les suivants :

- professionnaliser les agents sur la réglementation communautaire des aides d'Etat et de ses implications pratiques notamment dans la gestion et le suivi des dossiers cofinancés par les fonds européens mais également par les propres crédits d'intervention de la Région ;
- connaître les modalités de l'intervention économique des collectivités territoriales et de l'Etat (services centraux et déconcentrés, établissements publics et fonds) ;
- connaître les règles nationales à appliquer en premier lieu (CGCT, décrets, arrêtés, circulaires) ;
- connaître les grands principes et les grandes règles découlant des articles 107 et suivants du TFUE, avec pour conséquence le panorama des règlements d'exemption et des régimes d'aide à appliquer au cas considéré selon la thématique principale du projet soutenu (investissements de production, immatériels, RDI, environnement etc.)

Encadré 1 : Contenu pédagogique des sessions générales (deux journées de formation)

- ◆ l'utilité de règles en matière d'aide d'Etat : enjeux ;
- ◆ la notion d'aide d'Etat : les quatre éléments constitutifs & sources et ajustements jurisprudentiels ;
- ◆ la théorie de l'investisseur avisé : origine, application, méthodes de benchmark.
- ◆ la notion de contrôle en droit de la concurrence : contrôle simple, joint-venture, droit de veto, décisions stratégiques. Documents à demander ;
- ◆ la notion d'entreprise / processus de requalification : activités économiques, cas des associations, voire des collectivités territoriales ;
- ◆ la définition de marchés pertinents (services ou biens / géographique) ;
- ◆ les seuils *de minimis* : principes et précautions, devoirs de la CT et de l'entreprise bénéficiaire ;
- ◆ le rappel hiérarchie des normes communautaires, des nomenclatures, des acteurs institutionnels et de leur rôle ;
- ◆ le calendrier et le déroulement d'un contentieux,
- ◆ la prévention du risque (protéger la collectivité, sources de veille, saisine de l'Etat, réponse à une mise en cause) ;
- ◆ les règles de procédures : la notification à la Commission européenne ;
- ◆ le rôle et l'action possible d'un concurrent du bénéficiaire de l'aide ;
- ◆ les schémas d'aides : la garantie, le capital investissement, l'immobilier d'entreprises, subventions,
- ◆ les relations Etat / Collectivités territoriales : la responsabilité des collectivités territoriales vis-à-vis de l'Etat (action récursoire) ;
- ◆ le SIEG : évolution jurisprudentielle et le « paquet Almunia » ;
- ◆ les dernières évolutions du plan de modernisation des aides d'Etat (communication notion d'aide)
- ◆ la présentation détaillée du RGEC ;
- ◆ le sauvetage et la restructuration d'entreprise.
- ◆ Une mise en situation du cas pratique (jeu de rôle : Région vs Commission européenne).

Source : Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

Le Conseil régional a indiqué qu'environ 150 agents avaient déjà été formés et que ce module relevait d'un marché public (hors offre du CNFPT, celle-ci n'étant pas adaptée aux besoins identifiés).

D'autres démarches de formations ont été engagées par les Conseils régionaux. A titre d'exemple :

- ◆ la Région Auvergne a mis en place, depuis 2010, un plan de professionnalisation des agents sur les aides d'Etat. Deux types de formation sont dispensés :
 - des formations généralistes : la première année, la Région a ouvert cette formation à un grand nombre d'agent (formation de masse) afin de développer une culture commune. Les années suivantes, l'objectif était de former les nouveaux arrivants ou faire des formations de rappel ;
 - des formations thématiques sur des sujets ciblés (demi-journée de formation) en fonction des besoins des directions.

Ce plan de formation est mis en œuvre et piloté alternativement par la direction de l'économie et la direction des affaires européennes. L'objectif

- ◆ la Région Ile-de-France assure la formation de ses agents en interne et a recours à la formation dédiée aux aides d'Etat assurée par le CNFPT. Elle a par ailleurs indiqué à la mission qu'elle pourrait recourir aux modules de formation mis en place par le CGET (cf. *infra*).

3.2. Si la formation initiale des cadres territoriaux reste modeste s'agissant des enseignements relatifs aux aides d'Etat, le CNFPT a développé plusieurs modules de formation continue dans ce domaine

3.2.1. La formation initiale dispensée par l'INET n'aborde, à l'instar de celle de l'ENA, qu'à la marge la problématique des aides d'Etat

A l'instar de la formation dispensée par l'ENA, la formation initiale de l'Institut national des études territoriales (INET) n'aborde la problématique des aides d'Etat qu'à la marge. Cette thématique est généralement abordée dans le cadre de la formation consacrée à la commande publique. Les élèves administrateurs de l'INET suivent une formation sur les fondamentaux et le management stratégique de l'achat public, puis travaillent sur des cas pratiques de gestion d'achats publics. Une demi-journée porte plus spécifiquement sur l'impact des normes européennes dans le domaine de la commande publique, avec un travail sur trois cas pratiques :

- ◆ la conformité du code des marchés publics avec les directives communautaires ;
- ◆ le respect du droit de la concurrence lors de la passation de marchés publics ;
- ◆ l'appréciation de la conformité du financement des marchés publics avec le droit communautaire des aides d'Etat.

Cette demi-journée est animée par un cabinet d'avocats spécialisé en contentieux des collectivités.

Par ailleurs, certains élèves effectuant leur stage au bureau régional du CNFPT à Bruxelles peuvent être amenés à aborder la problématique des aides d'Etat.

3.2.2. Le CNFPT a toutefois développé une offre de formation qui inclut la réglementation des « aides d'Etat » et a concerné 160 agents en 2014

En 2014, neuf stages de formation ont été organisés par le CNFPT. Environ 160 agents y ont participé (cf. Tableau 1) sur une vingtaine de jours de formation. Sur ces neuf formations, deux étaient destinées aux agents d'une même collectivité (formation « sur mesure »). Les intervenants assurant ces formations étaient :

- ◆ des enseignants universitaires ;
- ◆ des fonctionnaires ou contractuels de conseils régionaux ;
- ◆ des intervenants du secteur privé.

Ces stages s'intègrent par ailleurs dans le programme des « évènementiels » du CNFPT, au cours desquels les aides d'Etat peuvent être évoquées. Ce fût notamment le cas lors du séminaire organisé conjointement avec l'ENA relatif aux SIEG (juin 2014), des « Rencontres juridiques 2014 », de conférences d'actualité sur le sujet à la suite aux directives marchés et concessions, des rencontres territoriales européennes à Montpellier (novembre 2014) et du séminaire organisé en mars 2014 avec la commission « Europe et services publics » de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE).

En 2015, le catalogue de formation du CNFPT inclut :

- ◆ une formation intitulée « Aides publiques et réglementation européenne » (deux stages programmés⁸ : les 27 et 28 mai à Montpellier et les 28 et 29 septembre à Nancy) ;

⁸ Code du stage : SX9CE.

Annexe IV

- ♦ une formation intitulée « Services d'intérêt général, aides d'État et marchés publics dans un contexte européen : enjeux et pratiques »⁹ qui s'est déroulée les 17 et 19 mars à Montpellier et est programmée les 16 et 18 décembre à Strasbourg.

Enfin, de nombreuses formations ayant un lien direct ou indirect avec la problématique des aides d'Etat sont inscrites au catalogue 2015 du CNFPT.

Encadré 2 : Formations du catalogue 2015 du CNFPT en lien avec la problématique « aides d'Etat »

- ♦ Le montage et la gestion de projets européens FEDER ;
- ♦ Le montage et la gestion de projets européens FSE ;
- ♦ Le montage et la gestion de projets européens FEADER ;
- ♦ Le montage et la gestion de projets européens environnementaux ;
- ♦ Le montage et la gestion des fonds européens pour un projet culturel ;
- ♦ Les programmes et la gestion des fonds européens ;
- ♦ Les programmes opérationnels européens : aspects juridiques et échange de pratiques ;
- ♦ Le contrôle et l'audit des fonds européens ;
- ♦ Les outils financiers européens en lien avec la Banque européenne d'investissement ;
- ♦ Droit de l'UE, collectivités territoriales et services publics locaux français ;
- ♦ Droit de l'UE, collectivités territoriales et services publics locaux français ;
- ♦ Marchés publics : enjeux des directives Marchés et Concessions ;
- ♦ La mise en œuvre des fonds européens - les fondamentaux ;
- ♦ Instruire et contrôler les fonds européens ;
- ♦ Le contrôle et l'audit des fonds européens ;
- ♦ L'évaluation des programmes et projets européens ;
- ♦ Instruction d'un dossier européen : du contrôle au bilan ;
- ♦ Le contrôle qualité gestion des fonds européens ;
- ♦ Le contrôle qualité certification des fonds européens ;
- ♦ Les instruments d'ingénierie financière financés par les fonds européens.

Source : CNFPT.

Proposition n° 3 :

A l'instar de la proposition relative à la formation des cadres de la fonction publique d'Etat, l'INET pourrait également davantage intégrer la problématique des aides d'Etat dans la formation initiale des administrateurs territoriaux.

Par ailleurs, dans le cadre des formations dédiées aux fonds européens, un développement sur la nécessité du respect des règles en matière d'aides d'Etat (conditionnalité *ex ante*) pourrait être intégré.

⁹ Code formation : SXEU2.

Annexe IV

Tableau 1 : Bilan des stages de formations « sur mesure » ou relevant du catalogue du CNFPT abordant la problématique « aides d'État » en 2014

Structure organisatrice	Libellé du stage	Objectif de formation	Public	Origine stagiaires	Nombre de jours de formation session	Nombre d'agents ayant suivi la formation
Délégation régionale Limousin	Aides d'État	Connaître les aides d'État et leur réglementation	Instructeurs et chefs de service en charge de la gestion des fonds européens	Intra-collectivité « sur mesure »	2,0	26
Délégation régionale Limousin	Aides d'État	Connaître les aides d'État et leur réglementation	Instructeurs et chefs de service en charge de la gestion des fonds européens	Intra-collectivité « sur mesure »	2,0	39
INSET de Montpellier	Services d'intérêt général, aides d'État et marchés publics dans un contexte européen : enjeux et pratiques	Connaître les définitions des différents types de services publics envisagés par le droit de l'Union (SIEG etc.) Maîtriser les bases légales de ces concepts. Appréhender l'impact de cette réglementation, notamment en matière de partenariats financiers avec les associations intervenants dans la sphère de l'action publique.	Directeurs des affaires juridiques, cadres de direction, cadres chargés de projets européens.	Inter-collectivité	2,0	16
INET	Services d'intérêt général, aides d'État et marchés publics dans un contexte européen : enjeux et pratiques	Connaître les définitions des différents types de services publics envisagés par le droit de l'Union (SIEG etc.) Maîtriser les bases légales de ces concepts. Appréhender l'impact de cette réglementation, notamment en matière de partenariats financiers avec les associations intervenants dans la sphère de l'action publique.	Directeurs des affaires juridiques, cadres de direction, cadres chargés de projets européens.	Inter-collectivité	2,0	19

Annexe IV

Structure organisatrice	Libellé du stage	Objectif de formation	Public	Origine stagiaires	Nombre de jours de formation session	Nombre d'agents ayant suivi la formation
INET	Journée des fonds européens : Services d'intérêt économique général	Connaître le cadre réglementaire et la jurisprudence en matière de SIEG Appréhender les grands enjeux du SIEG Comprendre les modes de gestion et de financement des SIEG Évaluer les risques et les problématiques de mise en œuvre des SIEG liés notamment à l'application du droit européen de la concurrence	Cadres	Inter-collectivité	1,5	11
Délégation régionale Auvergne	Les aides publiques aux entreprises : mode d'emploi	Connaître les outils financiers nécessaires à toute action économique territoriale. Renforcer les compétences d'ingénierie financière. Instruire des demandes d'aides publiques	Directrices, Directeurs du développement économique, chargées, chargés de mission développement économique, chargées, chargés de mission entreprise.	Inter-collectivité	3,0	13
Délégation régionale Nord-Pas-de-Calais	Les aides publiques aux entreprises : mode d'emploi	Connaître les outils financiers nécessaires à toute action économique territoriale. Renforcer les compétences d'ingénierie financière. Instruire des demandes d'aides publiques	Directrices, Directeurs du développement économique, chargées, chargés de mission développement économique, chargées, chargés de mission entreprise.	Inter-collectivité	3,0	4

Annexe IV

Structure organisatrice	Libellé du stage	Objectif de formation	Public	Origine stagiaires	Nombre de jours de formation session	Nombre d'agents ayant suivi la formation
INSET de Nancy	Les aides publiques aux entreprises : mode d'emploi	Connaître les outils financiers nécessaires à toute action économique territoriale. Renforcer les compétences d'ingénierie financière. Instruire des demandes d'aides publiques	Directrices, Directeurs du développement économique, chargées, chargés de mission développement économique, chargées, chargés de mission entreprise.	Inter-collectivité	3,0	16
INSET d'Angers	Les aides publiques aux entreprises : mode d'emploi	Connaître les outils financiers nécessaires à toute action économique territoriale. Renforcer les compétences d'ingénierie financière. Instruire des demandes d'aides publiques	Directrices, Directeurs du développement économique, chargées, chargés de mission développement économique, chargées, chargés de mission entreprise.	Inter-collectivité	3,0	17
Total	-	-	-	-	21,5	161

Source : CNFPT.

3.3. Le lancement d'un plan de formation par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) répond à un besoin mais doit toutefois s'articuler avec les initiatives prises au niveau des collectivités territoriales

Pour la période 2014-2020, le CGET coordonne la mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) en France et est responsable de l'élaboration et du suivi de l'Accord de partenariat¹⁰, en lien avec les différentes autorités en charge et avec le partenariat national. Il est par ailleurs autorité de gestion de deux programmes européens, Europ'Act (cf. Encadré 3) et Urbact¹¹.

Encadré 3 : La formation en matière d'aides d'État dans le programme Europ'Act

Europ'Act est le Programme Opérationnel National d'Assistance Technique Interfonds (2014-2020). Il doit notamment permettre de rationaliser et d'optimiser les interventions et les actions de support à destination des responsables des programmes et de produire des outils d'aide à la décision stratégique nécessaires au pilotage de l'Accord de Partenariat. Pour ce faire, les objectifs du programme Europ'Act 2014-2020 se déclinent dans neuf domaines dont la formation :

- ◆ l'animation du Comité État-Régions national et de l'instance nationale de concertation partenariale de l'Accord de Partenariat ;
- ◆ les systèmes d'information ;
- ◆ l'appui à la gestion et au contrôle ;
- ◆ la mise en réseaux et l'animation (métiers, territoriaux, thématiques) ;
- ◆ la formation ;
- ◆ la valorisation des données ;
- ◆ le suivi et évaluation ;
- ◆ la communication ;
- ◆ la veille européenne.

Dans ce cadre, plusieurs types de formations peuvent être mis en place : des modules dits « généralistes » sur les grands principes régissant la programmation 2014-2020, des modules spécialisés dits « métiers » sur des questions précises soit sur un fonds soit sur plusieurs fonds, des modules dits « spécialistes » traitant de thèmes très spécifiques comme l'encadrement des aides communautaires, des règles d'éligibilité des dépenses, des aides d'État, de l'ingénierie financière, des marchés publics etc. Ainsi, les formations relatives aux aides d'État sont expressément prévues par le Programme opérationnel qui souligne par ailleurs la nécessité de mettre en place des formations concernant le respect des conditionnalités ex-ante, parmi lesquelles figure le respect de la réglementation en matière d'aides d'État. Les coûts pris en charge par le Programme portent sur les frais de personnels, les formations et les outils support.

Source : Programme Opérationnel National d'Assistance Technique Interfonds Europ'Act 2014-2020.

¹⁰ Le 8 août 2014, la Commission européenne a adopté l'Accord de partenariat français qui valide le champ d'intervention de la programmation 2014-2020 des FESI : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

¹¹ Ce programme vise à constituer des réseaux de huit à douze villes de différents pays européens afin qu'elles travaillent, pendant un temps limité (deux à trois ans), sur des thèmes tels que : l'activité économique et emploi, intégration des immigrés, transports urbains, participation citoyenne, prévention et insécurité etc. Ces réseaux produisent des rapports assortis de recommandations, de recueils d'expériences ou de boîtes à outils. Leur travail est animé par l'une des villes qui joue le rôle de chef de file, et appuyé par des experts financés par le programme.

Dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, les règlements européens ont mis en place des conditions ex-ante visant « à garantir la mise en place des conditions nécessaires à un soutien efficace » des FESI. L'une d'elles concerne la correcte application des aides d'État pour l'ensemble des FESI. A cette fin, la France s'est engagée dans l'Accord de partenariat à mettre en place auprès des autorités en charge de la mise en œuvre des fonds, dans le cadre du programme Europ'Act, un dispositif de formation sur les aides d'Etat.

Le CGET a ainsi engagé un chantier de formation sur « l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le champ des FESI », financé par le programme Europ'Act. Dans ce cadre, le CGET a publié le 23 février 2015 un avis d'appel public à concurrence (procédure adaptée).

Le cahier des charges de ce marché comprend deux types de prestations :

- ◆ **l'élaboration et la réalisation d'un « kit pédagogique complet »** comprenant un ensemble de supports de formation sur la réglementation des aides d'État et leur application dans le contexte des quatre FESI (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP). L'objectif de ce kit est de constituer une « référence pour la réalisation de formations au niveau national, objet du présent marché à destination des autorités de gestion, de certification et d'audit » ;
- ◆ **la réalisation d'un cycle de trois sessions de formation sur les aides d'État** visant l'acquisition d'une bonne connaissance des principes généraux et de la réglementation des aides d'État¹² en France pour la période 2014-2020.

Encadré 4 : Aperçu du contenu prévisionnel des sessions de formation

Session 1
1/ Notions générales Notion d'aide d'État : définition, aides non concernées, définition de l'entreprise ; procédures d'autorisation des aides : notification, exemption ; procédures de contrôle des aides : audit, plaintes, enquêtes formelles ; examen de la compatibilité d'une aide : forme des aides-ESB, assiette éligible, incitativité, cumul.
2/ Présentation des catégories d'aides , et notamment : présentation du Traité, des règlements, des encadrements ; des aides à l'investissement AFR et PME, aides à la RDI ; aides à l'environnement ; aides aux entreprises en difficulté, aides <i>de minimis</i> , aides à l'immobilier ; aides à la formation ; aides au conseil ; aides aux travailleurs en difficulté etc.)
3/ Les SIEG : règles applicables ; critères de compatibilité des compensations de SIEG.
Session 2
4/ les aides d'Etat dans le secteur agricole : spécificités de l'application de la réglementation des aides d'État aux mesures de développement rural « l'exception agricole » ; présentation des différentes réglementations selon le secteur d'activité de l'entreprise ; précisions sur les principaux textes communautaires relatifs aux aides d'Etat pour les mesures du développement rural sur 2014-2020 et notamment les nouveaux textes « aides d'Etat » pour 2014-2020 dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales et présentation des régimes cadres exemptés ou notifiés utilisables pour les mesures du développement rural
Session 3
5/ Les aides d'Etat dans le secteur de la pêche : distinction FEAMP et aides d'État dans le secteur pêche (présentation des principaux textes).

Source : Cahier des charges du marché lancé par le CGET (version 2.1).

L'objectif du marché est d'organiser un minimum d'une session par mois et un maximum de quatre sessions par mois. L'ensemble des sessions se tiendront, en Ile-de-France, selon la répartition suivante :

¹² Il convient de noter que les règles spécifiques relatives aux DOM ne seront pas abordées lors de ces sessions.

Annexe IV

- ◆ la session 1 se déroule sur deux journées ;
- ◆ la session 2 se déroule sur une journée ;
- ◆ la session 3 se déroule sur une demi-journée.

Le nombre de stagiaires pour chaque session doit être d'au moins 8 et au maximum de 15.

Dans ce cadre, le CGET ambitionne de former dans ce cadre entre 150 et 180 agents du niveau régional (Régions et services déconcentrés). Le public visé pour ces sessions est principalement issu des autorités de gestion (Régions, État, DIRECCTE), de certification (DGFIP et DRFIP) et d'audit (Régions, État, CICC) des FESI, les administrations centrales, etc.

Ce plan de formation pourra être reconduit régulièrement jusqu'en 2020 en fonction des besoins exprimés par le public concerné.

Au total, si le plan de formation élaboré par le CGET répond aux engagements pris dans le cadre de l'Accord de partenariat et s'avère nécessaire dans le contexte du transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux Régions, il n'en demeure pas moins qu'il risque de se superposer aux formations « autonomes » élaborées par certaines Régions et aux formations dispensées par le CNFPT.

Proposition n° 4 :

Au regard du risque de superposition des formations, la mission recommande que le CGET diffuse très largement son offre de formation en ciblant en particulier :

- ◆ **les collectivités territoriales n'ayant pour l'heure pas engagé de plan de formation spécifique ;**
- ◆ **les services déconcentrés, notamment les DIRECCTE (susceptibles d'intervenir en cofinancement aux côtés des collectivités), les DRFIP (autorité de certification)**
- ◆ **les administrations centrales, pour lesquelles l'offre de formation est à ce jour lacunaire.**

ANNEXE V

Analyse comparée

SOMMAIRE

1. LES AIDES D'ÉTAT RELÈVENT DANS LA MAJORITÉ DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMPÉTENCE DU MINISTÈRE EN CHARGE DES ENTREPRISES ET CONSTITUENT UN ENJEU D'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE AU NIVEAU LOCAL	1
2. LE DISPOSITIF EST STRUCTURÉ, DANS LA MAJORITÉ DES ÉTATS-MEMBRES, AUTOUR DU MINISTÈRE EN CHARGE DE L'ÉCONOMIE	2
2.1. Une fonction de coordination nationale, en matière d'aides d'État, très massivement assurée par des services dédiés des ministères de l'économie	2
2.2. Des structures de coordination aux compétences très variables selon les pays	3
2.2.1. <i>Des compétences communes à l'ensemble des structures nationales de coordination : la centralisation des notifications et la gestion des dispositifs de reporting</i>	<i>3</i>
2.2.2. <i>Une fonction d'appui et de conseil très généralisée mais sans véritable pouvoir de contrainte vis-à-vis des administrations nationales et locales.....</i>	<i>4</i>
2.2.3. <i>Des structures disposant généralement d'effectifs très limités.....</i>	<i>6</i>
2.3. Une difficulté partagée : l'efficacité du contrôle des aides d'État attribuées par les autorités locales	6
2.4. Des initiatives ambitieuses pour satisfaire aux nouvelles exigences de transparence ont été engagées dans plusieurs États	8
3. LA SITUATION BRITANNIQUE : UNE INTÉGRATION TRÈS ABOUTIE DE LA DIMENSION « AIDES D'ÉTAT » DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION PUBLIQUE.....	10
3.1. Un dispositif efficacement animé par le ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences.....	10
3.2. Une problématique très clairement identifiée et prise en charge par chaque ministère.....	11
3.3. Une volonté de réduire les risques juridiques en amorçant très en amont un dialogue informel mais productif avec la Commission.....	11
4. LE CAS ALLEMAND : UNE GESTION CENTRALISÉE ET COORDONNÉE PAR LE MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE ET QUI REPOSE SUR DES ÉCHANGES RÉGULIERS AVEC LES DIFFÉRENTS ACTEURS RÉGIONAUX.....	13
4.1. Une organisation profondément modifiée après la réunification dans laquelle le ministère fédéral de l'économie occupe un rôle moteur	13
4.2. Une organisation dupliquée dans chaque Land.....	14
4.3. Un effort soutenu de communication pour articuler les différents niveaux d'intervention	14
5. L'EXEMPLE DU DANEMARK : UNE ÉVALUATION COMPLÈTE DE LA COMPATIBILITÉ DU PROGRAMME LÉGISLATIF GOUVERNEMENTAL AU CADRE EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT	15
5.1. Un cadre institutionnel structuré autour du ministère de l'économie et de la croissance.....	15
5.2. Des opportunités d'évolution identifiées dans le cadre du nouvel environnement juridique européen	16

1. Les aides d'État relèvent dans la majorité des États membres de la compétence du ministère en charge des entreprises et constituent un enjeu d'efficacité de l'action publique au niveau local

L'analyse comparée décrite dans la présente annexe a été élaborée à partir de deux démarches complémentaires :

- ♦ l'exploitation d'un questionnaire renseigné par les services économiques (SE) des ambassades françaises dans sept pays européens (Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Pays-Bas, République tchèque et Suède) ;
- ♦ trois déplacements réalisés par la mission en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark.

La mission s'est également appuyée sur les éléments produits par le groupe de travail -réuni à l'initiative des États-membres en 2014- pour définir et partager les meilleures pratiques en matière de déclinaison dans les différents cadres nationaux des nouvelles règles européennes en matière d'aides d'État.

Il n'est pas aisé d'évaluer l'efficacité respective des différents modèles d'organisation retenus par les États membres en matière de contrôle des aides d'État. Les schémas institutionnels sont en effet très dépendants, dans chaque pays, de différents paramètres tels que le degré d'interventionnisme de l'État dans le soutien aux entreprises ou le niveau de décentralisation des responsabilités économiques.

Plusieurs éléments de constats transversaux peuvent néanmoins être formulés par l'analyse comparée des différents choix organisationnels nationaux.

En premier lieu, dans la majorité des pays européens, **le centre de gravité du dispositif est le ministère en charge des affaires économiques et des entreprises**. Une équipe dédiée au sein de ce département ministériel est l'autorité de coordination nationale dans près de 60 % des États membres parmi lesquels on compte l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Cette instance occupe des fonctions classiques de coordination interministérielle et d'interface avec les services de la Commission. Son rôle est néanmoins généralement beaucoup plus large et **sa pleine insertion dans les processus législatifs et réglementaires nationaux lui permet d'intervenir très en amont dans une logique de prévention** des difficultés. Si, chez la majorité de nos partenaires, cette structure n'a pas de réels pouvoirs de contrainte vis-à-vis des administrations, **la qualité reconnue de son expertise et l'efficacité de son accompagnement opérationnel assurent sa légitimité et renforcent la portée de ses avis**.

En deuxième lieu, à l'instar de la situation observée en France, confrontées à un environnement juridique européen particulièrement complexe, **les autorités nationales font face à un enjeu fort de professionnalisation des acteurs publics locaux** pour sécuriser les processus d'attribution des aides, faire exécuter les décisions de la Commission et assurer un *reporting* fiable des aides effectivement octroyées par tous les échelons territoriaux. **La bonne appropriation du nouveau régime général d'exemption par catégorie (RGE) s'avère dans ce contexte un élément décisif** et plusieurs États ont d'ores et déjà engagé, à cet effet, des démarches ambitieuses de formation.

Enfin, contrairement à la France, **le sujet « aides d'État » dépasse, dans plusieurs pays, les frontières traditionnelles de l'action publique**. Dans ce contexte, les actions de conduite du changement impulsées par les autorités nationales s'étendent, dans une logique de réseau, à une série d'interlocuteurs très diversifiés allant des milieux académiques aux professions légales chargées d'accompagner les entreprises (commissaires aux comptes, avocats, fiscalistes...).

2. Le dispositif est structuré, dans la majorité des États-membres, autour du ministère en charge de l'économie

2.1. Une fonction de coordination nationale, en matière d'aides d'État, très massivement assurée par des services dédiés des ministères de l'économie

Trois principaux modèles peuvent être relevés dans l'organisation retenue par les 28 pays membres de l'Union européenne (UE) pour assurer la coordination générale des aides d'État dans les différents cadres nationaux :

- ♦ en premier lieu, le dispositif repose, dans quelques États d'Europe centrale, adhérents récents à l'UE, sur **une agence d'État indépendante**. Sous l'impulsion de la Commission, ces États ont constitué, lors de leur adhésion à l'UE, des structures administratives indépendantes qui assurent la régulation de la concurrence ainsi que le contrôle des aides d'État (Roumanie, Pologne, République tchèque par exemple) ;
- ♦ en deuxième lieu, à l'instar de la France, des États du Sud de l'Europe disposent d'un **service interministériel, rattaché au Premier ministre ou au ministre des affaires étrangères, dédié au traitement transversal des questions européennes**. Ces institutions assurent la coordination interministérielle des aides d'État ;
- ♦ enfin, **l'organisation la plus fréquemment relevée (60 % des États) s'appuie sur une instance intégrée au ministère de l'économie et/ou des finances** (tableau n°1) compétente pour l'ensemble des départements ministériels et les autres institutions publiques, notamment locales, délivrant des aides d'État.

Selon les interlocuteurs de la mission, cette configuration apparaît comme naturelle compte tenu :

- des objectifs poursuivis par l'octroi des aides (politique industrielle, soutien à la recherche développement et à l'innovation...) ;
- et de la nature des bénéficiaires (entreprises).

Certains de ces États, comme l'Allemagne, ne disposent par ailleurs pas de pratiques interministérielles institutionnalisées. Dans ces pays, pour lesquels il n'existe pas l'équivalent du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), chaque département ministériel est en relation directe avec les services de la Commission. Il convient également d'observer que dans la quasi-totalité des États membres, le contrôle des aides d'État octroyées, dans le secteur agricole, continue de relever de la compétence du ministère de l'agriculture. Cette situation s'explique par l'organisation interne spécifique retenue par la Commission (compétence de la DG AGRI). Dans une moindre mesure, les aides d'État relatives à la politique publique du transport demeurent suivies, dans certains pays (Allemagne par exemple), par le ministère technique concerné¹.

Tableau 1 : Structures assurant la coordination nationale des aides d'État dans l'UE

Agence indépendante	Service interministériel	Structure rattachée au Ministère de l'Économie et/ou des Finances
Chypre République tchèque Lituanie Pologne Roumanie	France Espagne (secrétariat d'État aux affaires européennes) Hongrie (Premier Ministre) Italie (Premier Ministre) Malte (Ministère des affaires	Autriche Belgique Bulgarie Allemagne Danemark Estonie

¹ Jusqu'à l'installation de la Commission Juncker, les aides d'État dans le secteur des transports étaient supervisées par la DG MOOV.

Annexe V

Agence indépendante	Service interministériel	Structure rattachée au Ministère de l'Économie et/ou des Finances
	européennes) Portugal (affaires étrangères)	Lettonie Grèce Luxembourg Finlande Pays-Bas Croatie Irlande Royaume-Uni Suède Slovénie Slovaquie
5	6	17

Source : Rapport final du groupe de travail des États membres sur l'implémentation des règles d'aides d'États.

Dans les pays où la coordination nationale des aides d'État est assurée par un département ministériel ou par un service interministériel, les autorités indépendantes chargées de la concurrence ne disposent pas de compétences décisionnelles en matière d'aides d'État. En revanche, plusieurs d'entre-elles (Autorité Garante de la Concurrence et du Marché en Italie par exemple) peuvent rendre, à la demande du gouvernement, des avis consultatifs.

2.2. Des structures de coordination aux compétences très variables selon les pays

2.2.1. Des compétences communes à l'ensemble des structures nationales de coordination : la centralisation des notifications et la gestion des dispositifs de reporting

Les autorités en charge de la coordination nationale sont, pour la plupart d'entre-elles, responsables de la centralisation des notifications et du recensement des aides effectivement octroyées pour l'alimentation des tableaux de bords annuels de la Commission.

Dans certains pays (Pays-Bas, Italie par exemple), les ministères et les autorités locales adressent néanmoins directement les notifications d'aides à leur représentation permanente à Bruxelles sans vérification préalable en amont de leur conformité avec la réglementation européenne par une instance nationale.

Ces structures de coordination sont également désignées pour représenter l'État membre dans toutes les réunions multilatérales relatives aux aides d'État et assurer, dans leurs espaces nationaux respectifs, la diffusion de la communication officielle de la Commission. Elles coordonnent l'action des différents ministères pour la définition de la position de l'État sur les projets d'actes de l'UE dans le domaine des aides d'État.

Dans la plupart des pays européens, la structure de coordination nationale élabore, par ailleurs, la réglementation nationale en application du droit européen des aides d'État. Cette fonction ne constitue généralement pas une production normative, les règles européennes d'aides d'État ne nécessitant pas, dans la plupart des pays, de transposition dans le droit national.

En revanche, les autorités de coordination de plusieurs pays (Allemagne, Suède, Royaume-Uni) produisent de nombreux documents explicatifs (procédures nationales internes, commentaires des textes européens) à destination des autorités publiques accordant des aides.

Enfin, elles assurent le suivi des procédures d'instruction ouvertes par la Commission même si le recouvrement des aides déclarées illégales ou incompatibles relève, dans tous les États européens, de la responsabilité des autorités nationales ou locales ayant attribué l'aide initiale.

2.2.2. Une fonction d'appui et de conseil très généralisée mais sans véritable pouvoir de contrainte vis-à-vis des administrations nationales et locales

Les autorités nationales de coordination sont associées, sous des formes diverses, au processus d'élaboration des dispositifs d'aides d'État (régime d'aides, aides individuelles).

À cet égard, **plusieurs États ont mis en œuvre un processus de contrôle très centralisé qui oblige les différentes administrations nationales et locales à obtenir l'avis préalable de l'autorité nationale de coordination** (« *state aid coordination body* ») avant toute mise en œuvre d'un dispositif d'intervention susceptible de comporter une aide d'État.

Tel est notamment le cas en Hongrie où une disposition légale impose la transmission de tout projet d'aide au bureau de surveillance des aides d'État (« *state aid monitoring office* » SAMO) directement rattaché au Premier Ministre. Si le SAMO repère une incompatibilité avec la réglementation européenne, il a le pouvoir d'empêcher la notification sauf si le Gouvernement lui prescrit de la transmettre à la Commission. Par ailleurs, le SAMO suit aussi les programmes d'intervention présentés par les pouvoirs publics et peut suspendre la mise en œuvre d'un plan d'aides si la notification à la Commission n'a pas été effectuée.

Encadré 1 : le cadre institutionnel des aides d'État en Hongrie

En Hongrie, le Bureau de contrôle des aides d'État (« SAMO ») possède des compétences de contrôle très larges, y compris pour le contrôle des mesures relevant du RGEC et du règlement de minimis.

Il dispose, d'un pouvoir d'auto-saisine pour émettre des avis sur la conformité de toutes les mesures d'aides d'État avec les règles d'aides d'État européenne. Cela représente entre 200 et 500 cas par an. Le SAMO est également actif dans la diffusion des connaissances (formations, page Web et publications). Le rôle de SAMO est largement reconnu par les organismes octroyant des aides, ses avis et recommandations sont suivis par les autorités octroyant des aides.

En République Tchèque, le bureau pour la protection de la concurrence (UHOS) est une autorité administrative indépendante chargée du contrôle, de la coordination mais aussi de prodiguer des conseils aux agences, institutions locales et services gouvernementaux sur la gestion des aides d'État.

Ainsi, en 2013, près de 400 « *opinions on state aid matters* » ont été formulées par cette structure aux fournisseurs et bénéficiaires d'aides d'État. Ces avis n'ont néanmoins pas de valeur légale. L'UHOS est également chargée de donner son avis sur la conformité des projets de programmes opérationnels financés par les fonds structurels avec les règles relatives aux aides d'État.

La Pologne a mis en œuvre un cadre institutionnel similaire avec l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs (« *Office of competition and consumer protection* » OCCP).

Cette autorité administrative indépendante comporte un important département de contrôle des aides d'État (une trentaine de collaborateurs) chargé d'une double mission d'assistance/conseil aux autorités octroyant des aides et de contrôle de conformité des dispositifs nationaux d'aides avec les règles européennes. L'avis de l'OCCP est obligatoire pour tous les régimes d'aides (y compris les régimes nationaux d'application du RGEC) ainsi que pour les aides individuelles (y compris en matière de restructuration). S'agissant des régimes d'aides, un avis négatif de l'OCCP ne peut être contourné que par une décision du Conseil des ministres. Les aides individuelles, jugées incompatibles par l'OCCP, peuvent être notifiées à la Commission sur demande expresse de l'autorité administrative concernée.

L'OCCP est étroitement associé au processus législatif national et examine, dans ce cadre, tous les projets de loi en vue de formuler des observations et de proposer des amendements pour assurer, le cas échéant, la conformité du projet de loi aux règles européennes en matière d'aides d'État.

La Suède s'appuie également sur un dispositif très centralisé, cette centralisation étant perçue comme un élément indispensable de sécurisation de la gestion des aides d'Etat. Le bureau des aides d'État du ministère des entreprises (10 agents) dispose d'un pouvoir de veto sur l'ensemble des aides octroyées par les acteurs nationaux et les agences².

En Bulgarie, enfin, l'avis préalable du département des aides d'État du ministère des finances est obligatoire pour tous les projets d'aides publiques. Ce département peut formuler des observations sur les évolutions juridiques nécessaires pour assurer la conformité du dispositif aux règles européennes. Cet avis obligatoire ne peut être contourné que par une déclaration écrite du ministre compétent.

Un modèle confiant à la structure de coordination **un simple rôle d'appui et de conseil aux administrations nationales et locales** reste néanmoins dominant notamment dans les plus grands pays (Allemagne, Royaume-Uni, Danemark...). La mission observe néanmoins que la qualité de l'expertise des autorités nationales de coordination conduit les administrations les ayant sollicitées à suivre de manière quasi-systématique les avis formulés dans le cadre de cette mission de conseil.

Dans toutes les organisations nationales, les ministères techniques et institutions locales restent compétents pour élaborer les dispositifs d'aide et ce même dans les pays disposant d'une structure de coordination aux compétences élargies.

Tableau 2 : Étendue des pouvoirs de contrôle des structures nationales de coordination sur les projets de dispositifs d'aide

Nombre de pays disposant d'une structure de coordination compétente pour émettre un avis sur les projets	Nombre de pays dans lesquels la structure de coordination dispose d'un pouvoir de veto
19	8

Source : Commission européenne. DG COMP.

Plusieurs États membres ont également mis en place des **instances d'arbitrage interministérielles** pour décider de la notification des dispositifs d'aides à la Commission. Cette configuration se retrouve notamment dans les pays pour lesquels la structure de coordination nationale n'intervient pas ou peu dans le processus d'élaboration législatif ou réglementaire.

L'Espagne a ainsi confié au Comité interministériel pour l'Union européenne (CIUE) la compétence de décider formellement de la notification des aides attribuées par le gouvernement espagnol.

² La législation suédoise interdit aux collectivités locales (communes et régions) d'octroyer des aides individuelles aux acteurs privés sauf pour les entreprises communales.

2.2.3. Des structures disposant généralement d'effectifs très limités

La mission ne dispose que de données partielles sur les effectifs en charge de la problématique d'aides d'État dans les différentes autorités nationales de coordination.

Ces données permettent néanmoins de constater, qu'à l'exception notable de la Pologne, **ces structures ne disposent que d'effectifs assez limités généralement inférieurs à dix collaborateurs** (Finlande : 2,5 ETP, Danemark : 3 ETP, Italie : 4 ETP, Allemagne et Royaume-Uni : 7 ETP ; Suède : 10 ETP).

De fait, le dispositif de gestion des aides d'État repose sur un réseau d'experts dans chaque département ministériel (services en charge des affaires européennes ou juridiques) voire au sein des autorités locales. Ainsi tous les länder allemands disposent d'une équipe dédiée aux aides d'État compétente pour l'ensemble des ministères locaux. Cette instance joue, au niveau régional, le même rôle que le ministère de l'économie de la République fédérale d'Allemagne pour les ministères fédéraux.

Au total, les structures nationales de coordination sont des administrations de mission, essentiellement concentrées sur des fonctions d'animation et d'information et non des services de production. Cette configuration explique le faible dimensionnement des équipes. L'absence de pouvoirs décisionnels directs sur les dispositifs proposés par les administrations ne constitue néanmoins pas un handicap.

En définitive, les autorités nationales de coordination disposent d'une grande visibilité dans les appareils institutionnels nationaux par l'important investissement qu'elles consentent en matière d'information et de formation des acteurs et tirent leur légitimité, au-delà de leurs attributions formelles, de leur capacité technique à sécuriser, par des mesures d'ajustements appropriées, les dispositifs d'aides proposés par les différentes administrations.

2.3. Une difficulté partagée : l'efficacité du contrôle des aides d'État attribuées par les autorités locales

Le niveau d'appropriation faible par les autorités locales des règles européennes en matière d'aides d'État constitue un point de fragilité des dispositifs de contrôle dans de nombreux États membres. Ces difficultés trouvent une acuité particulière dans les pays dotés d'une organisation fortement décentralisée (Italie, Espagne, Allemagne par exemple) dans laquelle le rôle de conseil de l'autorité nationale de coordination est limité par des textes garantissant l'autonomie de gestion des pouvoirs locaux.

À l'instar de la situation observée en France, la capacité de ces États à assurer un *reporting* exhaustif des aides d'État attribuées au niveau territorial est très dépendante du niveau d'implication des collectivités territoriales dans les systèmes déclaratifs mis en place. Dans le même sens, des difficultés peuvent être observées dans certains pays (Allemagne, Italie) pour garantir un recouvrement effectif des aides illégales attribuées par les autorités locales ou pour vérifier le respect du principe de cumul des aides.

Annexe V

Face à ces enjeux dont la sensibilité augmentera avec le nouveau RGEC, les États-membres ont adopté **différentes modalités de coopération avec les collectivités territoriales pour renforcer leur expertise en la matière**. C'est particulièrement le cas aux Pays-Bas où les autorités locales ont une compétence illimitée pour élaborer leurs propres dispositifs et les notifier à Bruxelles. Si ces notifications sont coordonnées par un service du ministère des affaires intérieures et des relations au sein du Royaume des Pays-Bas, le respect des règles relatives aux aides d'État reste de la responsabilité directe et autonome des autorités décentralisées concernées et le ministère ne peut refuser de notifier. Dans ce contexte, les Pays-Bas ont institué un centre de ressources dédié chargé de répondre aux questions relatives au droit européen et d'assurer une veille en matière d'aides d'État relevant de la sphère locale.

Encadré 2 : Europa decentraal (Pays-Bas)

Europa decentraal est une association à but non-lucratif cofinancée par le Ministère de l'intérieur néerlandais et l'association des municipalités. Sa mission est de renforcer les connaissances et l'expertise des autorités locales (provinces et municipalités) sur la réglementation européenne (marchés publics, aides d'État, fonds structurels). Elle dispose d'un budget annuel de fonctionnement d'environ 800 000€.

Europa decentraal constitue un centre de ressources traitant près de 1 000 questions par an dont 40 % relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État. L'association dispose d'une base de données de plus de 10 000 réponses et diffuse une lettre d'information juridique (veille sur les décisions de la Commission européenne, des juridictions nationales et de la CJUE) à près de 8 000 utilisateurs.

Europa decentraal joue un rôle central dans l'implémentation du nouveau cadre juridique européen en matière d'aides d'État auprès des autorités locales à travers une série de formations/informations organisées dans les principales villes du pays.

Source : mission.

D'autres pays ont, à l'occasion de la mise en œuvre du SAM (*state aid modernization*), engagé des actions pour structurer des réseaux d'échanges incluant l'ensemble des autorités nationales et locales attribuant des aides publiques. Plus fondamentalement, les autorités nationales de coordination ont directement pris en charge la formation des acteurs locaux aux nouvelles règles européennes.

Tel est le cas pour la Finlande dont le ministère de l'économie a créé un *State Aid Network* qui rassemble l'ensemble des autorités nationales et locales (environ 25 membres). Ce réseau est réuni tous les trimestres. Le dispositif est complété par des séances de formation organisées par l'État en collaboration avec les associations représentant les autorités locales dans une dizaine de villes finlandaises début 2015.

De manière plus générale, plusieurs pays ont construit leurs plans de professionnalisation des agents publics en partenariat avec les associations représentatives des collectivités territoriales (Suède, Italie, Finlande).

Encadré 3 : Stratégie de formation au SAM mise en œuvre par l'Italie

Plusieurs initiatives ont d'ores et déjà été mises en œuvre :

- ◆ Séminaire co-organisé en juin 2014 avec la Commission européenne et associant plus de 70 participants des administrations centrales et régionales ainsi que les représentants des juges nationaux ;
- ◆ Une première cible de formations de formateurs a été atteinte (formation de 110 formateurs régionaux) ;

Un forum en ligne sur l'application des règles d'État dans la programmation des fonds structurels européens a été mis en place fin 2014 et un programme spécifique de formation est prévu pour les autorités de gestion.

Des ateliers de travail au niveau central et régional sont programmés pour former les utilisateurs du nouveau registre national des aides d'État.

Les cycles de formation des agents centraux et territoriaux sont appelés à devenir structurels et reconduits dans la durée.

Source : Commission européenne.

2.4. Des initiatives ambitieuses pour satisfaire aux nouvelles exigences de transparence ont été engagées dans plusieurs États

Dans la grande majorité des pays européens, la transparence des aides attribuées n'est pas encore assurée de manière exhaustive. La plupart des bases de données existantes sont alimentées de manière manuelle par les différentes autorités attribuant des aides. Le recours privilégié au module de restitution de la Commission (SARI) conduit les États membres à collecter des informations globalisées sans détails sur les bénéficiaires.

Cependant, certains pays comme l'Estonie ou la République tchèque ont constitué, lors de leur adhésion à l'UE, des banques de données détaillées que les autorités attribuant des aides peuvent alimenter automatiquement par leur système de gestion. Ces pays apparaissent dans ces conditions relativement bien préparés pour respecter les nouvelles obligations de transparence.

D'autres États-membres ont engagé, au cours des derniers mois, des réformes profondes pour améliorer la traçabilité des aides octroyées et automatiser le contrôle des respects des règles européennes.

Pour le gouvernement espagnol, la loi n°295 du 10 décembre 2013 relative à la transparence et dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2016 devra permettre de répondre aux futures obligations de la Commission. Dans cette perspective, une base de données nationale sera mise en place et servira de système national d'information sur les aides octroyées. La loi prévoit que les entités qui reçoivent une aide supérieure à 100 000 € ou à 40 % de leurs revenus annuels doivent transmettre des informations détaillées qui alimenteront la base de données nationale.

Un processus similaire est engagé en Italie, depuis 2014, avec la mise en œuvre d'un registre national des aides (« *State aid registry* ») qui inclura, au 1^{er} janvier 2016, les informations permettant de répondre aux obligations de transparence et d'effectuer les contrôles sur les aides d'État et les aides *de minimis*.

Graphique 1 : périmètre fonctionnel du futur Registre national des aides d'État italien



Source : Présidence italienne du Conseil de l'Union européenne.

Ce nouvel outil de gestion permettra notamment d'assurer :

Annexe V

- ◆ les contrôles de conformité pour les plafonds des aides de minimis, les aides exemptées (RGEC), les aides notifiées et les règles de cumul ;
- ◆ le respect du principe « Degendorf³ » ;
- ◆ le respect de la réglementation pour les aides d'État versées sous forme de compensation d'obligation de service public dans le cadre des services économiques d'intérêt général.

À l'inverse, la majorité des autres pays de l'Union européenne n'envisage pas d'engager des chantiers structurants en matière de transparence compte tenu de la complexité technique et des coûts financiers identifiés et s'oriente préférentiellement vers une utilisation des modules de restitution mis à disposition par la Commission.

La question de l'évaluation demeure également largement à l'état prospectif dans beaucoup de pays européens.

À l'exception notable du Danemark (cf. *infra*) et de la Finlande qui disposent d'ores et déjà de processus d'évaluation opérationnels, les États-membres restent dans l'attente d'informations et de formations par la Commission européenne. Cette problématique concerne pour l'essentiel les plus grands pays dont certains dispositifs placés sous RGEC dépasseront les seuils financiers à partir desquels les obligations d'évaluation s'imposeront. À ce stade du déploiement du SAM, un grand nombre de pays n'envisage pas de mettre en œuvre une organisation spécifique mais entend plutôt confier la responsabilité de l'évaluation aux autorités publiques gestionnaires des dispositifs ou à des organes de contrôle existants (Agence d'État en charge des fonds structurels au Portugal, Cour des comptes fédérale et des cours régionales en Allemagne...).

Encadré 4 : l'évaluation des aides à la R&D et l'innovation en Finlande

L'agence d'État – TEKES – distribue des aides de soutien à la R&D et à l'innovation aux entreprises finlandaises.

L'agence a développé son propre modèle d'analyse d'impact de ces dispositifs. L'évaluation se concentre sur trois niveaux :

- ◆ l'impact du dispositif sur les activités de R&D (volume de R&D, nature des activités développées et méthodes d'innovation) ;
- ◆ les effets de la R&D dans les processus de travail des entreprises (effets tangibles, incorporels, retombées sur le marché) ;
- ◆ impact sur la productivité et le chiffre d'affaires des sociétés.

Trois phases distinctes structurent la démarche d'évaluation :

- ◆ évaluation ex-ante (définition des risques, des objectifs et de modalités d'exploitation des données) ;
- ◆ suivi (surveillance continue de la mise en œuvre du régime d'aides avec collecte en temps réel des données pertinentes pour la production de rapports d'évaluation intermédiaires) ;
- ◆ évaluation ex-post (rapports finaux rédigés à partir des données économétriques collectées complétées par des données qualitatives – entretiens, enquêtes, études de cas...).

Source : Commission Européenne.

³ Interdiction d'attribuer une aide aux entreprises qui doivent restituer des aides incompatibles.

3. La situation britannique : une intégration très aboutie de la dimension « aides d'État » dans les processus de décision publique

3.1. Un dispositif efficacement animé par le ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences

Les fonctions de coordination nationale des aides d'État sont assurées par une unité dédiée (*State Aid Branch* – SAB) au sein du ministère en charge des entreprises (Business, Innovation and Skills - BIS).

Cette organisation centralisée a été mise en place en 1988 après la remise en cause, par les autorités européennes, d'une aide de 44 M€ accordée à British Aerospace, que le Royaume-Uni avait dû récupérer à hauteur de 58 M€⁴ en 1993.

À la suite de cette affaire, le gouvernement a décidé la mise en œuvre d'une structure dédiée pour centraliser l'expertise et améliorer la coordination interministérielle en matière d'aides d'État.

Cette structure de six collaborateurs est compétente sur l'ensemble des champs ministériels à l'exception des aides accordées dans les secteurs agricoles, des transports et financiers.

Les principales activités du SAB sont les suivantes :

- ◆ conseils aux administrations et autorités locales pour la conception des dispositifs d'aides ;
- ◆ assistance aux administrations à toutes les étapes des processus de notification ;
- ◆ centralisation des notifications dans SANI et des restitutions SARI ;
- ◆ coordination interministérielle et consolidation des positions britanniques sur les sujets aides d'État ;
- ◆ organisation de formations et diffusion des guides opérationnels (aides à la décision...) à destination de l'ensemble des autorités publiques octroyant des aides.

Sur le plan technique, les avis du BIS sont obligatoires pour tous les dispositifs d'intervention publique susceptibles de comporter une aide d'État (régimes d'aide, aides individuelles). Si ces avis ne sont pas juridiquement contraignants, dans la pratique, les ministères prennent systématiquement en compte les commentaires du BIS et n'exigent pas la notification à la Commission d'aides susceptibles de présenter des problèmes d'incompatibilité avec le Traité. Le Cabinet Office peut jouer un rôle d'arbitre en cas de divergences de vue entre le BIS et le ministère concerné mais cette hypothèse reste théorique. En effet, le BIS est reconnu comme un interlocuteur incontournable et compétent par les autorités publiques attribuant des aides.

Sa visibilité est notamment assurée par l'important effort d'accompagnement (formations, mises à disposition de documentation) qu'il consent. Les formations, organisées par ses équipes à travers tout le territoire britannique, représentent 40 % de son activité.

Cet investissement se traduit également par la mise à disposition d'outils d'aide à la décision très opérationnels :

- ◆ [State Aid : the basics](#)
- ◆ [Taking account of state aid issues in policy making : a risk-based approach](#)
- ◆ [State aid assessment : form to complete.](#)

⁴ Montant supérieur au montant initial en raison des intérêts ayant couru sur la période.

La mission observe que la capacité du BIS à détecter d'éventuels problèmes d'application du droit européen des aides d'État repose sur sa pleine intégration dans les processus d'élaboration législatifs et réglementaires des ministères.

De fait, le BIS est systématiquement associé à l'élaboration des dispositifs dès lors que les ministères, sur la base d'un questionnaire d'auto-évaluation dont l'usage est obligatoire, identifie une problématique potentielle.

Une situation similaire est observée s'agissant des aides de nature fiscale expertisées par une équipe dédiée au sein du HR revenues and customs (HRMC). Cette structure passe systématiquement en revue tous les projets à portée fiscale et alerte, par note écrite, le ministre concerné de la nécessité ou pas de notifier le projet de dispositif à la Commission.

Les projets de textes financiers et fiscaux sont soumis à consultation très en amont (les principales dispositions de la *Finance Bill* votée à l'été sont ainsi généralement publiées dès le mois de décembre), ce qui assure une large publicité aux projets de mesures.

3.2. Une problématique très clairement identifiée et prise en charge par chaque ministère

Le BIS s'appuie sur un réseau structuré de référents (« *state aids champions* ») au sein de chaque département ministériel. Ces référents ont un positionnement hiérarchique adapté pour démultiplier les initiatives engagées par le BIS et assurer une diffusion de l'expertise aides d'État dans les services gouvernementaux.

Ces référents sont également chargés de conduire une revue générale des dispositifs existants pour déterminer les possibilités d'utilisation du RGEF à la place des dispositifs spécifiques.

Encadré 5 : la gestion des aides d'État au sein du ministère de l'énergie et du changement climatique

Le *Department of energy and climate change* (DECC) est un ministère de création récente dont la plupart des initiatives peuvent être impactées par la problématique « aides d'État ».

Face à cet enjeu juridique, le DECC dispose d'une équipe « aides d'État » de deux personnes chargées de la formation et de la sensibilisation des agents du ministère. Cette équipe constitue également avec le service juridique du ministère une expertise de 1^{er} niveau mobilisée par les équipes métiers.

La stratégie retenue par ce ministère est de développer le réflexe « aides d'État » très en amont dans les processus de décision. Des formations spécifiques (deux sessions par an) sont dispensées à tous les agents du ministère.

Source : entretiens mission.

3.3. Une volonté de réduire les risques juridiques en amorçant très en amont un dialogue informel mais productif avec la Commission

Le BIS incite les différents départements ministériels à informer, très en amont, la Commission des projets de dispositifs d'aides figurant dans leurs programmes de travail respectif et les encourage à solliciter des rencontres informelles avec les services concernés de la Commission afin d'intégrer des ajustements aux dispositifs avant leur notification.

Ces séquences permettent également aux administrations britanniques de recueillir les besoins futurs d'information de la Commission dans la phase d'examen formelle des notifications et ainsi de réduire les délais d'instruction.

Des contacts sont également organisés quand le gouvernement britannique s'interroge sur la nécessité de notifier un dispositif.

La pratique britannique se distingue également par un recours important aux procédures de pré-notification envisagées comme complémentaires aux rencontres informelles. Le choix a parallèlement été fait de ne pas contester devant les juridictions européennes les décisions de la Commission européenne.

De manière générale, dans la gestion à la relation avec la Commission, le gouvernement britannique veut témoigner de son implication pour résoudre ses problèmes en interne et sollicite la Commission uniquement lorsque c'est nécessaire. Le Royaume-Uni est ainsi parmi les grands pays celui qui enregistre les meilleures performances en matière de délais d'examen des notifications par la Commission européenne. Parallèlement, toujours parmi les grands pays, le Royaume-Uni est celui qui connaît le moins de décisions défavorables dans le cadre des examens préliminaires de notification par la Commission.

Le Royaume-Uni inscrit enfin très clairement sa stratégie d'intervention en matière d'aides d'État en cohérence avec les priorités de la Commission européenne. Dans cette perspective, il privilégie le recours aux aides d'État consacrés aux objectifs horizontaux (PME et protection de l'environnement essentiellement) plutôt qu'aux aides sectorielles (8,6 % des aides en montant en 2013 contre 17,1 % pour la France).

Encadré 6 : l'organisation britannique analysée par les milieux académiques

Le Royaume-Uni s'abstient par tradition d'intervenir sur les marchés. Quand il accorde des aides, le gouvernement s'assure, le cas échéant, que l'aide est notifiée et approuvée par la Commission. **Ce niveau élevé de conformité** réduit évidemment les possibilités de contestation directe (au moins sur la base de l'article 88 (3) CE) des mesures d'aides d'État et décourage les concurrents de réclamer des dommages et de contester nécessairement implicitement la décision d'approbation de la Commission européenne. On observe **un haut niveau de coopération entre les ministères** au sein du gouvernement et l'accent est mis sur **l'éducation des autorités sur les règles d'aides** d'État avec des mises à jour régulières des connaissances, notamment quand les règles européennes évoluent. Par exemple, le Ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences produit une publication intitulée « Le Guide des aides d'État », qui est destinée aux praticiens et qui est périodiquement actualisée.

Source : Institut du droit de la concurrence, State Aid Thesaurus. Traduction par la mission.

4. Le cas allemand : une gestion centralisée et coordonnée par le ministère fédéral de l'économie et qui repose sur des échanges réguliers avec les différents acteurs régionaux

4.1. Une organisation profondément modifiée après la réunification dans laquelle le ministère fédéral de l'économie occupe un rôle moteur

Le dispositif allemand a été revu au début des années 2000 à la suite de censures par la Commission européenne de plusieurs aides accordées par le gouvernement allemand dans le cadre de la réunification. Au début des années 2000, l'Allemagne enregistrait en effet un taux de décisions défavorables de la Commission quatre fois supérieur au taux de rejet des notifications françaises.

Face à cette situation, le gouvernement a souhaité sécuriser les dispositifs en sensibilisant l'ensemble des autorités attributrices d'aides à la réglementation européenne et en instituant une autorité nationale de coordination et de conseil.

Le cadre institutionnel s'appuie désormais sur un bureau « aides d'État » intégré au sein du ministère fédéral de l'économie et de l'énergie (BMW). Cette structure est composée de sept collaborateurs spécialisés par grands domaines (R&D ; *de minimis*, RGEC...).

Le BMW est le seul ministère fédéral à disposer, avec les ministères de l'agriculture et des transports, d'une équipe dédiée aux aides d'État. Dans les autres ministères, la problématique « aides d'État » est gérée par les bureaux en charge des questions européennes. Le BMW est le coordinateur au niveau fédéral en matière d'aides d'État et entretient, dans ce cadre, des échanges très suivis avec la Commission (réunions hebdomadaires).

Le bureau « aides d'État » a engagé depuis une dizaine d'années une stratégie de sensibilisation de l'ensemble des autorités publiques octroyant des aides aux entreprises à la nécessité d'identifier la problématique « aides d'État » lors de l'élaboration des dispositifs. Dans ce cadre, s'il ne dispose pas de pouvoirs décisionnels directs sur les propositions élaborées par les ministères, le BMW se positionne comme une structure de conseil qualifiée dont les avis sont, dans leur très grande majorité, suivis par les autorités publiques allemandes.

Le BMW est également très proactif dans sa fonction d'accompagnement comme l'atteste les nombreuses questions qu'il adresse aux Länder après exploitation de la presse régionale.

Le BMW traite environ 150 à 200 informations annuelles de régimes placés sous RGEC à la Commission ainsi qu'une cinquantaine de notifications d'aides individuelles. En 2014, le pays a enregistré une seule décision défavorable de la part de la Commission.

La politique d'influence de l'Allemagne vis-à-vis de la Commission européenne semble s'avérer également décisive. L'Allemagne a ainsi pris une part active au Groupe de travail entre les États-membres sur l'implémentation du nouveau dispositif européen. Elle co-préside d'ailleurs cette instance avec la Suède depuis 2014. La capacité d'influence de l'Allemagne trouve une illustration concrète dans la mobilisation à haut niveau des responsables politiques lors de l'adoption par la Commission, en juillet 2014, des lignes directrices des aides d'État à l'énergie et à l'environnement (EEAG).

Ce texte, débattu à Bruxelles de mi-2012 à mi 2014, a en effet été l'occasion d'une action proactive du gouvernement allemand. Le texte a été négocié en parallèle d'une série d'enquêtes de la DG COMP sur le système allemand de soutien aux énergies renouvelables et ses exemptions. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que le retrait du chapitre nucléaire existant initialement prévu dans le projet de texte constituait le principal résultat de cette mobilisation.

4.2. Une organisation dupliquée dans chaque Land

Compte tenu de l'organisation constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, les différents Länder disposent d'une complète autonomie dans l'octroi des aides publiques aux entreprises. Dans cette perspective, les Länder notifient leur cas via l'application SANI. Le Ministère fédéral de l'économie valide ensuite les informations et les transmet à la Commission via la représentation permanente de l'Allemagne à Bruxelles. Même s'ils disposent tous d'une délégation à Bruxelles, les Länder ont peu de contacts directs avec les services de la Commission.

En cas de doute, par exemple sur l'argumentation et la rédaction des notifications, les autorités locales doivent s'adresser au BMWi. Ce dernier ne s'immisce pas dans la gestion des autorités locales et ne procède donc pas à un contrôle en opportunité mais peut émettre des recommandations. Sur certains cas difficiles, un contact informel est systématiquement pris avec la Commission afin de revoir au mieux l'argumentation. À l'occasion de ces consultations le ministère fédéral de l'économie incite les Länder à placer leurs dispositifs sous le RGEC.

Le contrôle opéré sur les notifications des Länder est avant tout un contrôle formel mais peut être approfondi quand la première expertise met en évidence des problématiques éventuelles de compatibilité. Dans cette situation, le BMWi peut demander des modifications mais en aucun cas s'opposer à la notification du dispositif.

Dans un contexte de responsabilité partagée, les Länder se sont dotés d'une organisation institutionnelle similaire à celle de l'État fédéral. Chaque Land dispose d'une équipe dédiée aux aides d'État au sein du ministère de l'économie régional qui assure le même type de prestations que le BMWi pour le compte des différents ministères du Land. Ces structures s'appuient sur des effectifs plus limités que ceux consacrés par le niveau fédéral (3 ETP pour les Länder du Brandebourg et de Berlin auditionnés par la mission). Comme au niveau fédéral, elles jouent un rôle d'appui aux différents ministères du Land mais l'avis formulé à l'occasion de l'examen des dispositifs n'est pas contraignant.

4.3. Un effort soutenu de communication pour articuler les différents niveaux d'intervention

En Allemagne, la mise en œuvre des règles européennes en matière d'aides d'État est à la fois régie par le niveau fédéral, par les Land et par les différentes communes. Si le ministère de l'économie fédérale (BMWi) est l'autorité de coordination principale et sert de point de contact unique avec la Commission, le système fait intervenir de nombreux autres acteurs publics.

Face à cette complexité institutionnelle, le BMWi est un vecteur d'information essentiel. Celui-ci a mis en place plusieurs outils pour assurer un échange et une bonne communication avec les Länder, mais également plus largement avec les professionnels intéressés :

- ◆ comité trimestriel réunissant l'État fédéral et les Länder pour échanger sur l'environnement juridique européen et le cadre de gestion des aides d'État ;
- ◆ communication quotidienne par courriel (décisions de la Commission, jurisprudence...) d'informations dédiées à un réseau des correspondants « aides d'État » aux niveaux fédéral et fédéré et réflexions en cours sur le recours aux média sociaux ;
- ◆ mise en œuvre d'un dispositif de communication vis-à-vis des professions juridiques et de conseils aux entreprises (avocats, conseillers fiscalistes...).

En plus de cette activité de communication, la mise en œuvre du nouveau cadre de modernisation des aides d'État a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action déployé dès 2014, plan d'action articulé autour des plusieurs initiatives structurantes :

- ◆ revue générale obligatoire des dispositifs existants pour exploiter, le cas échéant, le RGEC ;
- ◆ lettre d'information « State Aid Modernization » ;
- ◆ élaboration d'un calendrier prévisionnel des notifications ;
- ◆ groupe de travail spécifique pour la transparence et l'évaluation ;
- ◆ plan de formations dispensé par le BMWi et démultiplié dans les différents Länder pour répondre notamment à un important besoin de professionnalisation des autorités locales sur le nouveau RGEC.

Au total, la mission constate que la gestion du dispositif des aides d'État en Allemagne repose sur un échange et une communication régulière entre les différents acteurs publics (État fédéral, Länder, banques publiques régionales), académiques (universitaires) et privés (avocats, commissaires aux comptes) au niveau fédéral comme régional.

La configuration institutionnelle emporte néanmoins des difficultés importantes : le niveau fédéral ne peut pas s'opposer à une notification proposée par un Land même si le BMWi identifie des difficultés juridiques potentielles. Au niveau régional, les Länder ne disposent pas de réels moyens de contrainte vis-à-vis des communes et le recensement des aides octroyées par ces dernières apparaît présenter les mêmes limites que dans la situation française. Des difficultés sont également constatées dans la récupération des aides illégales, le niveau fédéral n'ayant pas la pleine capacité juridique de faire exécuter, par les autorités régionales, les décisions de la Commission européenne.

La mission doit relever néanmoins la prise de conscience croissante de la problématique « aides d'État » plus particulièrement chez les acteurs privés comme les banques régionales qui, par leur conseil aux bénéficiaires d'aides, jouent un rôle à part entière dans le processus (respect des plafonds d'aide et des règles de cumul notamment). Il en va de même avec les commissaires aux comptes. Depuis 2012, la thématique « aides d'État » est ainsi intégrée dans les doctrines de contrôle des audits légaux d'entreprises (provision pour risques des entreprises).

5. L'exemple du Danemark : une évaluation complète de la compatibilité du programme législatif gouvernemental au cadre européen des aides d'Etat

5.1. Un cadre institutionnel structuré autour du ministère de l'économie et de la croissance

La coordination nationale des dossiers « aides d'État » est assurée, depuis 2007, par le secrétariat aux aides d'État, service de trois personnes rattaché au ministère de l'économie.

Ce secrétariat est à la fois une unité de coordination interministérielle et une structure de conseil et d'expertise à la disposition des administrations centrales. Il est compétent pour conseiller et délivrer des prestations d'évaluations sur tous les projets d'actes législatifs comportant une dimension « aides d'État ».

Dans cette perspective, il est destinataire, au démarrage de chaque session parlementaire, du programme législatif gouvernemental complet (environ 150 textes par an). Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, environ 40 % des textes examinés par le secrétariat sont susceptibles d'être analysés sous l'angle « aides d'État ».

Encadré 7 : Le processus d'examen annuel du programme législatif danois

Le gouvernement danois a décidé que toutes les initiatives juridiques et dispositions budgétaires ou fiscales doivent, avant leur adoption, être vérifiées au regard des règles européennes en matière d'aides d'État. Cette stratégie s'inscrit dans le cadre des processus-qualité imposés à tous les projets de loi.

L'évaluation des projets de loi est réalisée à partir d'une liste de contrôles (aides / non aides ; mesures relevant du RGEC...) qui permet à l'autorité nationale de coordination d'intervenir le plus tôt possible dans le processus d'élaboration des dispositifs et de mettre en place une priorisation des cas les plus complexes devant être présentés à la Commission.

Sur cette base, l'État danois recourt de manière quasi-systématique à la pré-notification des dispositifs les plus problématiques avec comme cible l'obtention d'une décision définitive de la Commission dans les six mois.

Ces différentes pratiques permettent au Danemark de limiter fortement, depuis de nombreuses années, l'ouverture de toute procédure d'enquête formelle de la Commission.

Source : mission.

Le secrétariat « aides d'État » dispose d'un réseau de correspondants au sein des directions juridiques des différents ministères.

Le dispositif est complété par un Comité de haut niveau (*state aid committee*) présidé par le ministre des entreprises et auquel participent des représentants de haut-niveau des ministères de la justice, des affaires étrangères, des finances ainsi que les ministères techniques et les autorités publiques octroyant des aides. L'arbitrage de ce comité consultatif est sollicité pour les cas les plus complexes.

Le Danemark affiche des performances très satisfaisantes dans sa relation avec la Commission. Le pays enregistre ainsi le plus faible taux de décision de rejet par la Commission à la suite de l'ouverture d'une procédure formelle (1,1 % contre 4 % pour la France et 5,7 % pour l'Allemagne pour l'ensemble des procédures ouvertes entre 2000 et 2013).

Le Danemark présente une organisation publique en matière d'évaluation qui répond, en grande partie, aux nouvelles exigences méthodologiques européennes. Le ministère des finances évalue, depuis plusieurs années, l'efficacité des dispositifs d'aides dans le cadre d'exercices annuels de revue de dépenses (« *effectiveness of the spending* »). Ces processus d'évaluation apparaissent très adaptés à la typologie des aides d'État attribuées par ce pays (près de 86 % des aides sont attribuées sous la forme de subventions publiques).

5.2. Des opportunités d'évolution identifiées dans le cadre du nouvel environnement juridique européen

Le Danemark a engagé un plan de formation ambitieux pour favoriser l'implémentation de l'initiative de modernisation des aides d'État. Mis en œuvre par le secrétariat aux aides d'État, en collaboration avec des cabinets d'avocats, ce plan se matérialise par l'organisation d'une vingtaine de sessions de formation chaque année.

Afin de poursuivre cet effort de sensibilisation et favoriser l'appropriation de ces problématiques, le gouvernement danois a par ailleurs suscité la création d'une association (« *National association of state aid law* ») qui fédère environ 70 membres (administrations, cabinets d'avocats, universitaires...) réunis tous les deux mois autour d'un thème de réflexion. Cette association est par ailleurs étroitement associée par les pouvoirs publics danois à la définition de la position du pays en matière d'aides d'État (par exemple dans le cadre de la consultation organisée par la Commission sur la future communication relative à la notion d'aides d'État).

Annexe V

Un recours plus systématique au nouveau RGEC constitue, en outre, un enjeu majeur pour le gouvernement danois puisque seuls 42 % des régimes d'aides danois ont été placés sous RGEC sur la période 2008-2013.

Le RGEC apparaît un cadre adapté compte tenu de la surface financière relativement limitée des dispositifs d'aides en œuvre dans le pays. De plus, de nouvelles dispositions législatives en matière budgétaires limitent désormais les reports des crédits au-delà de l'année budgétaire. Dans ces conditions, les administrations sont incitées à recourir au RGEC pour démarrer la mise en œuvre des régimes d'aides sans attendre une acception formelle de la Commission sur une notification.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE.....	1
2. CABINET DU PREMIER MINISTRE.....	1
3. SERVICES DU PREMIER MINISTRE	1
3.1. Secrétariat général du gouvernement (SGG).....	1
3.2. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).....	1
3.3. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)	1
3.4. Commissariat général à L'investissement (CGI)	2
3.5. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) - France Stratégie	2
4. MINISTÈRES	2
4.1. Ministères économique et financier	2
4.1.1. <i>Cabinet du ministre des finances et des comptes publics.....</i>	<i>2</i>
4.1.2. <i>Cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique</i>	<i>2</i>
4.1.3. <i>Direction générale du Trésor (DGT).....</i>	<i>2</i>
4.1.4. <i>Direction générale des Finances publiques (DGFIP)</i>	<i>2</i>
4.1.5. <i>Direction de la Législation Fiscale (DLF)</i>	<i>3</i>
4.1.6. <i>Direction du Budget (DB)</i>	<i>3</i>
4.1.7. <i>Agence des Participations de l'État (APE)</i>	<i>3</i>
4.1.8. <i>Direction générale des entreprises (DGE).....</i>	<i>3</i>
4.1.9. <i>Direction des affaires juridiques (DAJ).....</i>	<i>3</i>
4.1.10. <i>Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) :</i>	<i>3</i>
4.2. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) :	4
4.3. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie -Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)	4
4.4. Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL) :	4
4.5. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI)	4
4.6. Ministère de la décentralisation et de la fonction publique -Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :	4
4.7. Ministère des Outre-Mer	5
4.8. Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAE) - Direction des affaires juridiques (DAJ)	5
4.9. Ministère des affaires sociales - Direction de la Sécurité sociale (DSS) :	5
4.10.. Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports – direction des sports.....	5
4.11.. Ministère de la culture et de la communication	5
4.12.. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).....	5
5. CONSEIL D'ÉTAT	5

6. COMMISSION EUROPÉENNE ET RENCONTRES ASSOCIÉES	6
6.1. Direction générale de la concurrence (DGCOMP)	6
6.2. Service juridique de la Commission européenne.....	6
6.3. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.....	6
6.4. Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne	6
6.5. Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne :.....	6
6.6. Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne	7
7. COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DE COORDINATION DES CONTRÔLES (CICC).....	7
8. AGENCES ET OPÉRATEURS	7
8.1. Agence de services et de paiement (ASP)	7
8.2. Banque publique d'investissement (BPI France).....	7
8.3. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).....	7
9. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	7
9.1. En région Rhône-Alpes	7
9.2. En région Nord-Pas-de-Calais.....	8
10. SERVICES DE L'ETAT À L'ÉTRANGER ET AUTORITÉS ÉTRANGÈRES	8
10.1.. République fédérale d'Allemagne	8
10.1.1. Ambassade de France	8
10.1.2. Autorités allemandes.....	8
10.2.. Royaume du Danemark	9
10.2.1. Ambassade de France	9
10.2.2. Autorités danoises.....	9
10.3.. Royaume-Uni	9
10.3.1. Ambassade de France	9
10.3.2. Autorités britanniques	9
11. CONSEILS RÉGIONAUX.....	10
11.1.. Conseil régional d'Ile-de-France	10
11.2.. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	10
11.3.. Conseil régional de Rhône-Alpes.....	10
12. REPRÉSENTANTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	10
12.1.. Assemblée des Communautés de France (AdCF)	10
12.2.. Représentation de la région Île-de-France auprès de l'Union Européenne :	11
12.3.. Association des maires de France (AMF).....	11
12.4.. Association des régions de France (ARF)	11
12.5.. Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE)	11
13. ORGANISMES DE FORMATION ET ÉCOLES	11
13.1.. Centre national de la fonction publique territoriale /Institut national des études territoriales (INET).....	11
13.2.. Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)	11
14. ORGANISMES CONSULAIRES - CCI FRANCE	11

15. CABINETS D'AVOCATS :	12
16. ENTREPRISES:	12
16.1.. GDF SUEZ.....	12
16.2.. EDF.....	12
16.3.. PSA Peugeot Citroën	12
17. ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	12
17.1.. Association française des entreprises privées (AFEP)	12
17.2.. Mouvement des entreprises de France (MEDEF).....	12
17.3.. Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)	13
18. AUTRES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	13

1. Présidence de la République

- ♦ M. Jean-Jacques BARBERIS, conseiller « Conjoncture, commerce extérieur et financement de l'économie » ;

2. Cabinet du Premier ministre

- ♦ M. Bernard SALZMANN (chef de pôle), conseiller économie, finances, entreprises ;
- ♦ M. Sébastien DESSILLONS, conseiller entreprises, affaires industrielles ;
- ♦ M. Jérémie PELLET, conseiller financement de l'économie ;
- ♦ M. Philippe MAHÉ (chef de pôle), conseiller réforme territoriale, aménagement du territoire ;
- ♦ M^{me} Cécile RAQUIN, conseillère collectivités locales ;

3. Services du Premier ministre

3.1. Secrétariat général du gouvernement (SGG)

- ♦ M. Thierry-Xavier GIRARDOT, directeur, adjoint au Secrétaire général du gouvernement ;
- ♦ M^{me} Aurélie LECOURTIER-GEGOUT ; conseillère pour les affaires économiques.

3.2. Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

- ♦ M^{me} Aurélie LAPIDUS, secrétaire générale adjointe ;
- ♦ M. Bertrand JEHANNO, chef du secteur MICA (marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État) ;
- ♦ M^{me} Mélanie CEPPE, secteur MICA ;
- ♦ M^{me} Audrey RONCIGLI, secteur MICA ;
- ♦ M. Frédéric MICHEL, chef du secteur AGRAP (agriculture, alimentation, pêche) ;
- ♦ M^{me} Liza BELLULO, conseillère juridique, chef du secteur JUR ;
- ♦ M^{me} Véronique FOURQUET, secteur JUR ;
- ♦ M. Arnaud MAGNIER, conseiller auprès du secrétaire général, directeur des relations extérieures , des stratégies d'influence et de la communication ;

3.3. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- ♦ M^{me} Marie-Caroline BONNET-GALZY, commissaire générale ;
- ♦ M. Marc-Etienne PINAULDT, directeur du développement des capacités des territoires ;
- ♦ M^{me} Florence CLERMONT-BROUILLET, chef de la mission affaires européennes ;
- ♦ M^{me} Marie-Astrid de VERON, chargée de mission « aides d'État » ;
- ♦ M^{me} Charlotte LEPOUTRE, chargée de mission « aides d'État » ;

Annexe VI

- ◆ M^{me} Sophie CHAIZE-PINGAUD, cheffe du bureau de l'appui à la réglementation, à la gestion et au contrôle ;

3.4. Commissariat général à L'investissement (CGI)

- ◆ M. Thierry FRANCK commissaire général adjoint ;
- ◆ M^{me} Virginie VALLENET, conseillère juridique ;
- ◆ M. Ivan FAUCHEUX, directeur de programme « énergie, économie circulaire » ;

3.5. Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) - France Stratégie

- ◆ M. Vincent AUSSILOUX, chef du département économie-finances ;
- ◆ M^{me} Claire BERNARD, chargée de mission comité de suivi du CICE ;

4. Ministères

4.1. Ministères économique et financier

4.1.1. Cabinet du ministre des finances et des comptes publics

- ◆ M. Pierre HEILBRONN, directeur adjoint du cabinet ;
- ◆ M. Fabrice AUBERT, conseiller juridique ;

4.1.2. Cabinet du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

- ◆ M. Clément BEAUNE, conseiller en charge des affaires européennes et budgétaires ;
- ◆ M. Zacharia ALAHYANE, conseiller en charge de la cellule des restructurations ;
- ◆ M. Hugh BAILEY, conseiller en charge des restructurations et des financements export ;

4.1.3. Direction générale du Trésor (DGT)

- ◆ M^{me} Muriel LACOUE-LABARTHE, sous-directrice « Europe » ;
- ◆ M^{me} Constance VALIGNY ; cheffe du bureau « activités tertiaires et concurrence » ;
- ◆ M. Thomas REVIAL, chef du bureau « financement et développement des entreprises » (FINENT 2) - responsable du CIRI ;
- ◆ M^{me} Élise CALAIS, adjointe au chef de bureau FINENT2 ;
- ◆ M. Paul TEBOUL, adjoint au chef de bureau FINENT2.

4.1.4. Direction générale des Finances publiques (DGFIP)

- ◆ M. François TANGUY, chef du service comptable de l'État ;
- ◆ M. Olivier TOUVENIN, sous-directeur « dépenses de l'État et opérateurs » ;

Annexe VI

- ◆ M^{me} Adèle LIEBER, sous-directrice « conseil fiscal, financier et économique » ;
- ◆ M^{me} Isabelle GERVAL, cheffe de bureau « expertise et action économiques et financières » ;
- ◆ M. Alexandre LEMOINE, chef du secteur « réglementation de la dépense locale » – Bureau CL1A ;

4.1.5. Direction de la Législation Fiscale (DLF)

- ◆ M. Thomas JACQUES, adjoint au chef du bureau A ;
- ◆ M^{me} Claire BAUSSIAN, cheffe de section ;

4.1.6. Direction du Budget (DB)

- ◆ M. Jean-François JUERY, chef du bureau de la politique budgétaire ;
- ◆ M. Philippe LONNE, chef du bureau des lois de finances ;
- ◆ M^{me} Patricia LAPLAUD, chargée de mission « garanties de l'État » ;

4.1.7. Agence des Participations de l'État (APE)

- ◆ M. Julien ROSSI, adjoint au responsable du Pôle juridique.

4.1.8. Direction générale des entreprises (DGE)

- ◆ M. Xavier MERLIN, chef du service de l'action territoriale européenne et internationale ;
- ◆ M^{me} Anne LAURENT, sous-directrice de l'Europe et de l'International ;
- ◆ M. Jérôme SEQUIER, chef du bureau des politiques européennes d'innovation et de financement ;
- ◆ M^{me} Delphine ABRAMOWITZ, chargée de mission « politiques européennes d'innovation et de financement » ;
- ◆ M^{me} Lucie SENECHAL, chargée de mission « aides d'État » ;

4.1.9. Direction des affaires juridiques (DAJ)

- ◆ M. Jean MAÏA ; directeur des affaires juridiques ;
- ◆ M. Michel LEJEUNE, sous-directeur « droit européen et international » ;
- ◆ M^{me} Catherine HOUDANT, adjointe au chef de bureau « droit européen et international ».

4.1.10. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) :

- ◆ M. Stanislas MARTIN ; chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés ;

4.2. Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt - Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) :

- ◆ M. Hervé DURANT, directeur général adjoint ;
- ◆ M. Guilhem BRUN, sous-directeur des affaires européennes ;
- ◆ M. Frédéric LAMBERT, sous-direction de la gouvernance ;

4.3. Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

- ◆ M. Christophe SAINTILLAN, directeur des infrastructures de transport ;
- ◆ M^{me} Sabine LASSERRE ; cheffe du pôle « procédure » (DIT) ;
- ◆ M. Patrick GANDIL ; directeur général de l'aviation civile (DGAC) ;
- ◆ M. Thibaud DELVINCOURT, chef de la mission de coordination des affaires européennes et internationales (DIT) ;
- ◆ M. Sébastien SERVAIN, conseiller technique au cabinet du directeur général de l'aviation civile ;
- ◆ M. Sylvain FOUR, chef du bureau des grands programmes aéronautiques (DGAC) ;
- ◆ M. Christian PUSEY, chargé de mission auprès du sous-directeur des aéroports (DGAC) ;

4.4. Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

- ◆ M^{me} Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique ;
- ◆ M. Eric AZOULAY ; chef du bureau des interventions économiques et de l'aménagement du territoire ;

4.5. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - direction générale pour la recherche et l'innovation (DGR)

- ◆ M. Pierre VALLA, adjoint au directeur général ;
- ◆ M. Roger GENET, directeur général ;
- ◆ M. François JAMET, Chef du service de l'innovation, transfert de technologie et action régionale ;
- ◆ M^{me} Juliette THOMAS, Chargée de mission propriété intellectuelle au service des entreprises, du transfert de technologie et de l'action régionale ;

4.6. Ministère de la décentralisation et de la fonction publique -Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) :

- ◆ M^{me} Caroline KRYKWINSKI, sous-directrice de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines ;

4.7. Ministère des Outre-Mer

- ◆ M^{me} Nathalie INFANTE, conseillère pour les affaires européennes, l'agriculture et la Pêche au cabinet de la Ministre ;
- ◆ M. Thomas DEGOS, directeur général des Outre-mer (DGOM) ;

4.8. Ministère des affaires étrangères et du développement international (MAE) - Direction des affaires juridiques (DAJ)

- ◆ M. Géraud SAJUST de BERGUES de ESCALUP, directeur adjoint des affaires juridiques ;
- ◆ M. Diego COLAS ; chargé de la sous-direction du droit de l'Union européenne et du droit international économique ;
- ◆ M^{me} Julie BOUSIN, rédactrice à la sous-direction du droit de l'Union européenne et du droit international économique ;

4.9. Ministère des affaires sociales - Direction de la Sécurité sociale (DSS) :

- ◆ M. Jonathan BOSREDON, chef de service, adjoint au Directeur ;

4.10. Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports – direction des sports

- ◆ M. Thierry MOSIMANN, directeur des sports ;
- ◆ M. Gérald CONTREPOIS, chef de la mission des affaires juridiques et contentieuses
- ◆ M^{me} Delphine MOREL, adjointe au chef de la mission des affaires juridiques et contentieuses ;
- ◆ M^{me} Jeanne-Audrey DONORE, mission des affaires juridiques et contentieuses ;

4.11. Ministère de la culture et de la communication

- ◆ M. Jean-Philippe MOCHON, chef du service des affaires juridiques et internationales ;
- ◆ M^{me} Estelle AIRAULT, chef du bureau des affaires européennes ;

4.12. Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

- ◆ M. Pierre-Emmanuel LECERF, directeur des affaires européennes et internationales ;
- ◆ M^{me} Julie-Jeanne REGNAULT, conseillère aux affaires européennes et multilatérales ;
- ◆ M^{me} Lovisa MOUZAOU, chargée de mission aux affaires européennes ;

5. Conseil d'État

- ◆ M. Jean-Luc SAURON, conseiller d'État, délégué au droit européen ;
- ◆ M. Jacky RICHARD, conseiller d'État, section du rapport et des études ;
- ◆ M. Charles TOUBOUL, maître des requêtes ;

6. Commission Européenne et rencontres associées

6.1. Direction générale de la concurrence (DGCOMP)

- ◆ M^{me} Astrid COUSIN, membre du cabinet de la Commissaire à la concurrence ;
- ◆ M. Gert-Jan KOOPMAN, directeur général adjoint en charge des aides d'État ;
- ◆ M. Koen van de CASTEELE ; chef de l'unité support des cas « aides d'État » ;
- ◆ M. Séverin GRANDCOLAS, coordinateur national France ;
- ◆ M^{me} Valérie GUIGUE-KOPPEN, coordinatrice national France ;
- ◆ M^{me} Claire MICHEAU, chargée de dossier à l'unité 03 ;
- ◆ M. Gueorgui IANAKIEV, responsable de politiques à l'Unité A3, Stratégie des aides d'État ;
- ◆ M^{me} Marie-Hélène AUFFRET, chargée de dossier à l'unité E3, Aides d'Etat : Restructuration industrielle ;

6.2. Service juridique de la Commission européenne

- ◆ M. Vittorio DI BUCCI, directeur aides d'État et anti-dumping ;
- ◆ M. Bruno STROMSKY, juriste « aides d'État » ;

6.3. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- ◆ M. Alexis DUTERTRE ; représentant permanent adjoint ;
- ◆ M. Etienne OUDOT DE DAINVILLE, ministre-conseiller pour les affaires financières ;
- ◆ M. Stéphane DUPUIS ; conseiller concurrence et aides d'État ;
- ◆ M. Sébastien CHATELUS, conseiller politique maritime et régions ultrapériphériques ;
- ◆ M. Florian BLAZY, conseiller juridique ;
- ◆ M. Guillaume DENIS, conseiller Politique régionale et aménagement du territoire ;
- ◆ M. Emmanuel MOUNIER, conseiller compétitivité, PME, industrie ;
- ◆ M^{me} Brigitte FAVAREL, conseillère Culture ;
- ◆ M. Pascal LUCIANI, conseiller Transports ;
- ◆ M. Antonin FERRI, conseiller Énergie ;

6.4. Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne

- ◆ M. Benjamin-CASPAR ENGELHARDT, conseiller « aides d'État » ;

6.5. Représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne :

- ◆ M. Tjade STROBAND, conseiller « aides d'État » ;
- ◆ M. Stephan RAES, conseiller « aides d'État » ;

6.6. Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne

- ♦ M. Steven Mc GREGOR ; conseiller « aides d'État » ;

7. Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

- ♦ M. Jean-Pascal COGEZ, vice-président de la CICC ;
- ♦ M. Mathieu HEDIER, chargé de mission ;
- ♦ M. Jacques LOVERGNE, chargé de mission ;

8. Agences et opérateurs

8.1. Agence de services et de paiement (ASP)

- ♦ M. Edward JOSSA, président directeur général ;
- ♦ M. Bernard BEZEAUD, directeur général délégué ;
- ♦ M^{me} Nathalie HEBERT, directrice adjointe des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales (DIREPS) ;

8.2. Banque publique d'investissement (BPI France)

- ♦ M. Daniel BALMISSE, directeur exécutif, direction des fonds de fonds ;
- ♦ M. Pascal LAGARDE, directeur de la stratégie, des études et du développement ;
- ♦ M. Jean-René JEGOU, directeur du Pôle Fonds régionaux ;
- ♦ M. Christian DUBARRY, Pôle Europe, direction du développement et de l'international ;

8.3. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

- ♦ M. Luc MORINIERE, chef du service des affaires juridiques ;

9. Services déconcentrés de l'État

9.1. En région Rhône-Alpes

- ♦ M. Xavier INGLEBERT, Préfet, Secrétaire général de la préfecture du Rhône, Préfet délégué pour l'égalité des chances ;
- ♦ M. Guy LEVI, Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- ♦ M^{me} Caroline COUTOUT, chef du département compétitivité internationale (DIRECCTE) ;
- ♦ M^{me} Rozenn CARAES, responsable du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) ;
- ♦ M. Denis BRUEL, Secrétaire général adjoint de la préfecture du Rhône ;
- ♦ M. Stéphane TRONTIN, Directeur par intérim de la direction des libertés publiques et des affaires décentralisées de la préfecture du Rhône ;

Annexe VI

- ♦ M. Franck LEVEQUE, directeur du pôle gestion publique de la direction régionale des finances publiques ;

9.2. En région Nord-Pas-de-Calais

- ♦ M. Jean-François CORDET, Préfet de région ;
- ♦ M. Gilles BARSACQ, secrétaire général de la préfecture, sous-préfet de Lille ;
- ♦ M. Serge BOULANGER, directeur de cabinet du préfet ;
- ♦ M. Patrick DAVID, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales ;
- ♦ M. Michel MARBAIX, chef du service développement de la compétitivité et des compétences, innovation et mutations économiques (DIRECCTE) ;
- ♦ M. Patrick DAVID, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) ;
- ♦ M^{me} Hélène EXBRAYAT, coordonnatrice du Pôle économie, innovation, recherche (SGAR) ;
- ♦ M^{me} Caroline DESCAMPS, coordonnatrice du Pôle programmes européens (SGAR) ;
- ♦ M. Gilles DUBOST, directeur adjoint du pôle gestion publique de la DRFiP Nord-Pas-de-Calais et du département du Nord
- ♦ M. François COUSIN, directeur de pôle fiscal (DRFiP) ;
- ♦ M. Thierry PLANCHARD, responsable de la division des affaires économiques (DRFiP) ;
- ♦ M^{me} Emmanuelle CALLENS, chef du bureau du contrôle de légalité, de la commande publique et de la fonction publique territoriale (préfecture) ;
- ♦ M^{me} Nelly ROCHETTE, adjointe chef du bureau du contrôle de légalité, de la commande publique et de la fonction publique territoriale (préfecture) ;

10. Services de l'Etat à l'étranger et autorités étrangères

10.1. République fédérale d'Allemagne

10.1.1. Ambassade de France

- ♦ M^{me} Anne-Laure de COINCY, Ministre Conseillère pour les affaires économiques, chef du service économique régional ;
- ♦ M^{me} Emmanuelle BAUTISTA, chef de secteur industrie, innovation, économie numérique et questions juridiques ;

10.1.2. Autorités allemandes

- ♦ M. Sven KAIZER, chef du bureau aides d'Etat au ministère fédéral de l'économie et de l'énergie ;
- ♦ M^{me} Sabine BECKMANN, bureau des politiques européennes et droit européen, Ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques ;
- ♦ Dr. Jens HOMANN, bureau de la politique économique européenne et de la coopération régionale, chargé de la coordination des procédures d'autorisation des aides d'Etat pour le Land de Berlin ;

Annexe VI

- ◆ Dr. Andreas KLAFKI, chef du bureau politique et droit de la concurrence, autorité de la concurrence du Land, aides d'Etat, marchés publics et droit des prix, Ministère de l'économie et de l'énergie du Land du Brandebourg ;

10.2. Royaume du Danemark

10.2.1. Ambassade de France

- ◆ M. Michel LALLEMAND, chef du service économique de Copenhague ;
- ◆ M. Philippe MARTINEZ, chargé d'études économiques et financières ;

10.2.2. Autorités danoises

- ◆ M. Preben Sandberg PETTERSON, directeur du département aides d'Etat auprès du ministère des Entreprises et de la Croissance ;
- ◆ M. Allan PHILIPS, consultant en chef auprès de la Danish Business Authority, (Market Development Fund) ;
- ◆ M^{me} Dorte VIGSO, consultante (Fund for Green Business Development) ;
- ◆ M. Pernille RYPE, responsable de la communication (Innovation Fund Denmark) ;
- ◆ M. René LUNDGREN, directeur des finances (Innovation Fund Denmark) ;
- ◆ M. Asbjørn Kristensen HOGSBRO ; consultant auprès de la direction de la Culture ;
- ◆ M. Christian EDELVOLD BERG, consultant auprès de la direction de la Culture ;
- ◆ M^{me} Mariane T. HOUNUM, ingénieur civil, direction de l'environnement (The Danish Eco-Innovation Program) ;
- ◆ M. Niels Henrik MORTENSEN, head of section, environmental protection agency (Danish ministry of the environment) ;

10.3. Royaume-Uni

10.3.1. Ambassade de France

- ◆ M. Ludovic DOYENNETTE, conseiller économique (Service économique régional de Londres) ;
- ◆ M. Emmanuel BETRY, conseiller financier (Service économique régional de Londres) ;
- ◆ M. Paul-François SCHIRA, chargé de mission (Service économique régional de Londres) ;

10.3.2. Autorités britanniques

- ◆ M^{me} Nerys LEVIN, State aid and EU Risks (HM Treasury) ;
- ◆ M. Gary MC MILLAN, Business and International Tax (HM Treasury) ;
- ◆ M^{me} Sinjini MUKHERJEE, Team Leader, UNFCCC Strategy & Negotiations (Department of energy and climate change) ;
- ◆ M. Edward CORSE, Department of energy and climate change ;

Annexe VI

- ◆ M^{me} Edith TEMPLETON, State Aid Team, European Reform Directorate (Department for business, innovation and skills – BIS -) ;
- ◆ M^{me} Bridget MICKLEM, State Aid Team, European Reform Directorate (BIS) ;
- ◆ M^{me} Elizabeth O'Neill, Deputy Director, State Aid (BIS) ;
- ◆ M^{me} Nicola DISSEM, Senior Policy Adviser, EU Single Market, Social and Employment (Cabinet Office) ;
- ◆ M. Kerry POPE, senior policy advisor (HM Revenue & Customs) ;
- ◆ M^{me} Shanika AMARASEKARA, general Counsel (British business bank – BBB) ;

11. Conseils régionaux

11.1. Conseil régional d'Ile-de-France

- ◆ M. Jean-Michel THORNARY, directeur général des services ;
- ◆ M^{me} Fleur JOURDAN, directrice générale adjointe des services ;
- ◆ M^{me} Christine BALIAN, directrice du développement économique et de l'innovation ;

11.2. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

- ◆ M. Yves DURUFLE, directeur général des services ;
- ◆ M. Cosima DUBRAY, directeur de projet FESI-CPER ;
- ◆ M. Philippe FARVAQUE, conseiller technique expert à la direction « Europe » ;
- ◆ M^{me} Valérie GUAVEIA, directrice des affaires juridiques et du contentieux ;
- ◆ M. Baptiste LE NOCHER, directeur de la gestion financière ;
- ◆ M^{me} Anne COLLIN, directrice adjointe des ressources humaines ;
- ◆ M^{me} Isabelle ZELLER, directrice adjointe de la recherche, enseignement supérieur et santé ;
- ◆ M. Gilles DUFLOS, directeur adjoint de l'action économique ;

11.3. Conseil régional de Rhône-Alpes

- ◆ M^{me} Valérie CHATEL, directrice générale adjointe aux ressources humaines ;
- ◆ M. Hubert BOUCHET, directeur général adjoint délégué à la formation, l'économie et l'emploi.
- ◆ M^{me} Martine TACHEAU, chargée de mission à la direction des finances, du budget et du contrôle de gestion ;
- ◆ M. Vincent CHEVALIER, responsable du service développement des compétences ;

12. Représentants des collectivités territoriales

12.1. Assemblée des Communautés de France (AdCF)

- ◆ M. Nicolas PORTIER, délégué général ;
- ◆ M. Olivier CREPIN, responsable développement économique ;

12.2. Représentation de la région Île-de-France auprès de l'Union Européenne :

- ◆ M^{me} Françoise CHOTARD ; directrice ;
- ◆ M. Cédric DAUMAS ; adjoint ;

12.3. Association des maires de France (AMF)

- ◆ M^{me} Annick PILLEVESSE, responsable du département du conseil juridique ;
- ◆ M^{me} Nathalie BRODIN, responsable du département finances et fiscalité locale ;

12.4. Association des régions de France (ARF)

- ◆ M. Gilles MERGY, délégué général ;
- ◆ M. David DUVAL, conseiller fonds européens et contractualisations ;
- ◆ M. Didier DAREYS, directeur projets au pôle Développement économique du Conseil régional d'Aquitaine ;

12.5. Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE)

- ◆ M. Christophe MOREUX, directeur du pôle territoires et cohésion ;

13. Organismes de formation et écoles

13.1. Centre national de la fonction publique territoriale /Institut national des études territoriales (INET)

- ◆ M. Benoît CATHALA, responsable de la mission « Europe » (CNFPT/INET) ;
- ◆ M. Guilhem CHABAS, chargé de mission pilotage et programmation de l'offre de formation (CNFPT) ;

13.2. Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)

- ◆ M. Fabrice DEMAISON, directeur des actions de modernisation ;
- ◆ M^{me} Gaëlla DENIS, responsable de département, formations au développement personnel et à l'adaptation à l'emploi ;

14. Organismes consulaires - CCI France

- ◆ M. Jérôme PARDIGON, directeur des relations institutionnelles ;
- ◆ M^{me} Florence CHAUVET, directrice « compétitivité des entreprises » ;
- ◆ M^{me} Florence LEVASSEUR, chargée de mission ;
- ◆ Jean-Philippe CAVAN, juriste ;

15. Cabinets d'avocats :

- ♦ Me Antoine GOSSET – GRAINVILLE, BDGS Associés ;
- ♦ Me Mathilde DAMON, BDGS Associés ;
- ♦ Me Olivier BILLARD, cabinet Bredin Prat.

16. Entreprises

16.1. GDF SUEZ

- ♦ M. Edouard SAUVAGE, directeur de la stratégie ;
- ♦ M. Stéphane HOYNCK, directeur du service concurrence ;
- ♦ M. Etienne GIRON, délégué aux affaires règlementaires ;
- ♦ M. Raphaël CONTAMIN, chargé de mission auprès du directeur de la stratégie ;

16.2. EDF

- ♦ M. Jean-Paul BOUTTES, directeur stratégie et prospective
- ♦ M. Igor CZERNY, senior vice-president ;
- ♦ M^{me} Pascale GRANOTIER, directrice juridique concurrence groupe ;
- ♦ M. Jonas TORNQUIST, directeur économie et régulation ;
- ♦ M. François GONCZI, conseiller marchés de l'énergie à la direction des affaires européennes ;
- ♦ M^{me} Carmen GUTIERREZ-FONS, conseiller juridique au pôle du droit de la concurrence de la direction juridique ;

16.3. PSA Peugeot Citroën

- ♦ M. Philippe CHOLLET, délégué affaires économiques et relations internationales ;
- ♦ M. Jacques GAUTHIER, directeur droit économique et du commerce ;
- ♦ M. Rémy BAYLE, directeur corporate finance et trésorerie ;
- ♦ M. Frédéric GAS, coordination des partenariats public-privé et recherche et développement ;

17. Associations professionnelles

17.1. Association française des entreprises privées (AFEP)

- ♦ M. François SOULMAGNON, directeur général ;

17.2. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- ♦ M. Franck AVIGNON, direction Droit de l'Entreprise du MEDEF ;
- ♦ M. Nicolas GUERIN, directeur juridique du groupe Orange ;

17.3. Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)

- ◆ M. Denis LESPRIOT, président du CNCC ;
- ◆ M. François HUREL, délégué général ;
- ◆ M^{me} Caroline SIMON, directeur des services ;

18. Autres personnalités qualifiées

- ◆ M. Pierre LEPETIT ; vice-président de Notre Europe ;
- ◆ M. Jean-Pierre JOCHUM, inspecteur général des finances, ancien président de la CICC ;
- ◆ M. Rémi TOUSSAIN, inspecteur général des finances, ancien directeur des politiques économiques et internationales au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- ◆ M. Jean-Pierre BOVE, ancien responsable de la DATAR, fondateur de l'entreprise de conseil et formation « Formation conseil aides aux entreprises » (FCAE) ;
- ◆ M. Arnaud BOULANGER, chef du service économique de l'ambassade de France à Kuala Lumpur, ancien conseiller « aides d'État » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

ANNEXE VII

Lettre de mission

Madame la Chef de Service,

La Commission européenne a lancé au 1^{er} semestre 2012 un exercice de modernisation des aides d'Etat. La plupart de ces nouvelles règles - notamment sur les aides à finalité régionale, les aides à l'énergie et à l'environnement, les aides au cinéma, les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté - sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Des modalités d'action (service public) ou d'investissement (dans les infrastructures) qui jusqu'à présent pouvaient ne pas être considérées comme des aides d'Etat vont dorénavant relever du contrôle et de la responsabilité des États membres. Les obligations de transparence et de contrôle sont également accrues.

La mise en œuvre de ces nouveaux champs d'application, le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique et d'aides aux entreprises, les interventions accrues de la BPI nous obligent à améliorer notre organisation et nos modalités actuelles de travail en matière d'aides d'Etat, pour sécuriser la dépense (les aides illégalement octroyées devant être récupérées), et utiliser toutes les marges de manœuvre permises par les règles en vigueur.

Or, la Commission européenne avait déjà constaté un certain nombre d'insuffisances dans notre contrôle de l'application des règles relatives aux aides d'Etat, comparativement à d'autres Etats-membres : procédures internes très longues, complexité des cas soumis, attribution de davantage d'aides faisant l'objet d'interdiction et d'aides d'Etat sectorielles que la plupart des autres Etats membres, faible recours aux mécanismes généraux d'exemptions au profit de régimes *ad hoc*, faible prise en compte *ex ante* dans les projets des contraintes relatives aux aides d'Etat et des marges de manœuvre existantes. La France est d'ailleurs le premier Etat membre en termes de contentieux relatifs aux aides d'Etat devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

C'est pourquoi je souhaite que l'Inspection générale des finances identifie les points de faiblesse de notre organisation et de nos procédures, notamment au regard des nouvelles règles en matière d'aides d'Etat, et suggère des pistes d'amélioration et de renforcement de l'expertise, tant au niveau des services centraux de l'Etat - SGAE, directions métiers et juridiques des administrations centrales, opérateurs -, que des services déconcentrés, en lien avec les collectivités locales.

../..

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef de l'Inspection générale des finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Vous devrez également proposer toute mesure utile pour diffuser plus largement auprès des acteurs publics la connaissance des règles en matière d'aides d'Etat et favoriser leur appropriation, au-delà des circulaires et guides déjà disponibles et régulièrement renouvelés, y compris au stade de la formation dans les écoles de la fonction publique territoriale ou d'Etat.

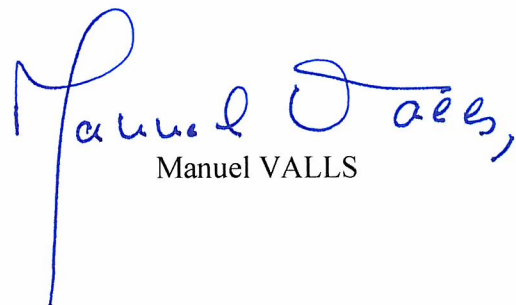
Pour réaliser votre mission, outre le SGAE, les ministères et opérateurs principalement concernés (notamment les ministères de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des Finances et des Comptes publics, de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et des Outre-Mer), vous veillerez à consulter les associations de collectivités locales (notamment l'Association des Régions de France).

Vous pourrez utilement vous inspirer des pratiques d'autres Etats membres (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni notamment) en matière de respect et de contrôle des aides d'Etat, tant au niveau central que local et pourrez recueillir le point de vue de la Commission européenne sur les meilleures pratiques.

Vous tiendrez le Secrétariat général des affaires européennes informé des résultats de votre mission.

Les conclusions définitives de votre rapport devront m'être présentées dans trois mois.

Je vous prie de croire, Madame la Chef de Service, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS