

Rapport spécial

## Aides d'État en temps de crise

Une réaction rapide mais des insuffisances dans le suivi de la Commission et des incohérences dans le cadre de soutien aux objectifs de la politique industrielle de l'UE



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - X
<b>Introduction</b>	01 - 20
<b>Concurrence et aides d'État sur le marché intérieur de l'UE</b>	01 - 02
<b>Rôles et responsabilités dans le contrôle des aides d'État</b>	03 - 10
<b>La Commission élabore des lignes directrices sur la manière dont elle interprète le cadre juridique en matière d'aides d'État</b>	11 - 12
<b>Premiers encadrements temporaires de crise liés à la pandémie de COVID-19 et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie</b>	13 - 16
<b>L'encadrement temporaire de crise et de transition de 2023 lié au pacte vert pour l'Europe et à d'autres objectifs de politique industrielle</b>	17 - 20
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	21 - 26
<b>Observations</b>	27 - 109
<b>La Commission a rapidement adopté des encadrements temporaires, mais les conditions relatives au ciblage des aides d'État n'étaient pas toujours bien définies</b>	27 - 40
L'adoption rapide, par la Commission, des deux premiers encadrements temporaires de crise a permis aux États membres d'agir promptement	27 - 31
Les aides d'État ne sont pas suffisamment axées sur les entreprises les plus touchées	32 - 40
<b>L'instruction, par la Commission, des dossiers relatifs aux aides d'État liées aux crises était rapide, mais souvent fondée sur des informations limitées concernant les mesures adoptées par les États membres</b>	41 - 55
Augmentation significative des décisions de la Commission en matière d'aides d'État depuis le début de la pandémie de COVID-19	41
La Commission a évalué la majorité des régimes d'aides nationaux notifiés au titre des deux premiers encadrements temporaires de crise en moins d'un mois	42 - 45

La Commission ne disposait souvent que de peu de détails sur les mesures mises en œuvre par les États membres au titre des encadrements temporaires de crise, notamment les régimes «cadres»	46 - 50
Les contrôles effectués par les États membres pour vérifier le respect des règles en matière d'aides d'État liées aux crises reposaient principalement sur les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires	51 - 55
<b>La Commission a limité son suivi des régimes d'aides d'État pendant les crises et n'a pas encore évalué l'incidence des encadrements temporaires sur la concurrence</b>	56 - 67
Malgré des dépenses consacrées aux aides d'État nettement plus élevées depuis 2020, la Commission a réduit ses efforts de suivi des aides d'État	56 - 62
La Commission n'a pas encore évalué l'incidence des mesures adoptées au titre des deux premiers encadrements de crise sur la concurrence dans le marché intérieur	63 - 67
<b>Les États membres ont octroyé, au titre des encadrements temporaires, des aides inférieures aux montants approuvés, mais les données communiquées ne sont pas fiables</b>	68 - 89
Les données montrent que les dépenses relatives aux aides d'État liées aux crises sont restées nettement inférieures aux montants initialement approuvés	69 - 73
La Commission ne dispose pas de données fiables sur l'ensemble des aides d'État liées aux crises accordées par les États membres, ni de données par secteur économique ou taille d'entreprise	74 - 80
La Commission et certains États membres n'ont pas assuré une transparence suffisante en ce qui concerne les bénéficiaires des aides d'État	81 - 89
<b>Incohérences entre les différents cadres et lignes directrices relatifs aux aides d'État soutenant actuellement le pacte vert pour l'Europe et d'autres objectifs de la politique industrielle</b>	90 - 109
Les aides d'État sont de plus en plus souvent utilisées pour soutenir la réalisation d'objectifs de la politique industrielle	90 - 92
La poursuite de l'adaptation des règles en matière d'aides d'État a abouti à un ensemble complexe de cadres qui ne sont pas toujours cohérents ou étayés par une analyse économique	93 - 98
La Commission n'a pas suffisamment évalué la nécessité de l'encadrement temporaire de crise et de transition ni son incidence potentielle	99 - 109
<b>Conclusions et recommandations</b>	110 - 116

## **Annexes**

**Annexe I – Cadre juridique et d’orientation de l’UE en matière d’aides d’État**

**Annexe II – Principales caractéristiques des encadrements temporaires de crise pour les aides d’État**

**Annexe III – Comparaison des lignes directrices en matière d’aides d’État soutenant la reprise et la transition**

## **Abréviations et acronymes**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Calendrier**

## **L’équipe d’audit**

## Synthèse

**I** La pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont eu de graves répercussions sur l'économie de l'UE et ont révélé l'interdépendance des chaînes de valeur mondiales. Afin de remédier aux perturbations économiques et de permettre aux États membres d'octroyer rapidement des aides d'État, la Commission a adopté des encadrements temporaires des aides d'État pour la période allant de 2020 à 2023. Ces cadres établissent les conditions et les exigences spécifiques que doivent remplir les mesures nationales d'aide d'État liées à une crise pour être compatibles avec le marché intérieur tel qu'il est défini dans le traité sur le fonctionnement de l'UE.

**II** Le présent rapport a pour objectif de contribuer à une surveillance plus efficace des aides d'État en cas de nouvelles crises, ainsi qu'à l'établissement d'un cadre plus cohérent en matière d'aides d'État pour les années à venir. Nous avons analysé l'efficacité avec laquelle la Commission a adapté le cadre de l'UE relatif aux aides d'État pour faire face aux récentes crises, a examiné et contrôlé les aides d'État liées à la crise et a évalué leur incidence sur la concurrence dans le marché intérieur. Nous nous sommes également demandé si l'encadrement des aides d'État soutenant le pacte vert pour l'Europe et d'autres objectifs de la politique industrielle était cohérent.

**III** En conclusion, nous estimons qu'en adoptant des encadrements temporaires pour les aides d'État, la Commission a réagi rapidement à la nécessité, pour les États membres, d'atténuer les perturbations économiques causées par la pandémie de COVID-19 et par la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Cependant, l'évaluation des mesures d'aides réalisée par la Commission s'est avérée limitée. Par ailleurs, celle-ci doit encore surmonter les difficultés liées au suivi des mesures d'aide d'État mises en place par les États membres et à l'évaluation de leur incidence sur la concurrence dans le marché intérieur.

**IV** Les encadrements temporaires de crise applicables aux aides d'État ont permis aux États membres de concevoir rapidement des mesures dans ce domaine, sur la base de principes communs, et d'octroyer des montants sans précédent sous cette forme. Toutefois, la Commission n'a pas été à même de procéder à des évaluations économiques avant l'adoption des encadrements, pour garantir que l'aide soit limitée au minimum nécessaire. Si l'encadrement temporaire lié à la COVID-19 ne ciblait pas suffisamment les entreprises les plus touchées, à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a bien fixé des objectifs et des critères appropriés permettant de garantir que les mesures de soutien ciblent effectivement les entreprises impactées. Nous avons néanmoins constaté que les modifications adoptées après

REPowerEU étaient susceptibles d'accroître le risque de distorsions indues de la concurrence.

**V** Avec l'introduction des encadrements temporaires de crise, la Commission a rationalisé ses procédures d'évaluation des dossiers. Alors que les dépenses consacrées aux aides d'État – qui sont passées d'environ 120 milliards d'euros avant la crise à plus de 320 milliards d'euros en 2020 et 2021, et à près de 230 milliards d'euros en 2022 – ont augmenté de manière significative, les informations concernant les mesures mises en œuvre sont lacunaires. Nous avons également constaté des insuffisances relatives aux mécanismes de contrôle des États membres. Or, pendant les crises, la Commission a allégé le suivi qu'elle effectuait sur les aides d'État.

**VI** La Commission n'a pas encore évalué l'incidence que les mesures relevant des premiers encadrements de crise avaient eue sur la concurrence dans le marché intérieur. Il s'agit là d'une occasion manquée d'apprendre à concevoir des mesures mieux ciblées à l'avenir tout en réduisant au minimum les distorsions de concurrence.

**VII** Pour établir ses rapports sur l'utilisation des aides d'État, la Commission se fonde sur les données communiquées par les États membres. Tous n'ayant pas satisfait à leurs obligations légales en la matière, le manque de données fiables a entravé la capacité de la Commission à évaluer l'efficacité des encadrements temporaires de crise et de la contribution des aides d'État aux objectifs de la politique industrielle de l'UE.

**VIII** La Commission a amélioré les règles de manière que les informations sur les dépenses publiques soient de meilleure qualité et disponibles plus rapidement, et afin de permettre aux entreprises de vérifier si les aides accordées à des concurrents étaient légales. Toutefois, la transparence concernant les bénéficiaires des aides d'État reste insuffisante.

**IX** Les aides d'État sont de plus en plus souvent utilisées pour soutenir la réalisation d'objectifs de politique industrielle, tels que le renforcement de l'indépendance stratégique de l'UE et la transition vers une économie à zéro émission nette, mais il existe désormais un ensemble complexe d'encadrements des aides d'État assortis de règles qui ne sont pas toujours cohérentes. En outre, la Commission n'avait pas suffisamment évalué la nécessité d'adopter un nouvel encadrement temporaire de crise et de transition – ni son incidence potentielle – afin d'accélérer encore les investissements dans des secteurs clés pour la transition vers une économie à zéro émission nette. La diversité des approches des États membres en matière d'octroi des aides d'État risque de compromettre le bon fonctionnement du marché intérieur. La Commission doit parer à ce risque.

**X** Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission:

- de renforcer l'évaluation et le suivi des régimes d'aides d'État;
- d'évaluer l'impact des aides liées aux crises sur la concurrence;
- de renforcer la transparence des aides d'État et d'améliorer la communication d'informations relatives à ces dernières;
- de mieux analyser la nécessité de recourir aux aides d'État pour soutenir les objectifs de la politique industrielle de l'UE, et de rationaliser les règles en la matière en conséquence.

# Introduction

## Concurrence et aides d'État sur le marché intérieur de l'UE

**01** Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) promeut le principe d'une concurrence loyale entre les entreprises du marché intérieur. Une entreprise qui se voit octroyer un soutien public sous la forme d'une aide d'État, telle qu'une subvention pour construire une nouvelle usine de production, bénéficie d'un avantage par rapport à ses concurrents. Par conséquent, les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État sont, d'une manière générale, interdites dès lors qu'elles peuvent fausser la concurrence et affecter les échanges au sein de l'Union en favorisant certaines entreprises ou la production de certains biens<sup>1</sup>.

**02** Par ailleurs, dans des circonstances particulières, une intervention de l'État peut être souhaitable, voire nécessaire. Le TFUE énumère donc plusieurs objectifs politiques pour lesquels une aide devrait ou pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur<sup>2</sup>. Cela vaut, par exemple, pour les aides destinées à soutenir le développement de régions économiquement défavorisées dans l'UE, à réparer les dommages causés par des catastrophes naturelles ou des événements exceptionnels, à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, ou à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand ces aides n'altèrent pas les conditions des échanges de sorte qu'elles seraient contraires aux intérêts communs de l'UE.

## Rôles et responsabilités dans le contrôle des aides d'État

**03** La gestion des aides d'État fait partie intégrante de la politique de concurrence. Pour qu'elles soient compatibles avec le TFUE, les États membres doivent démontrer la nécessité d'une intervention de l'État. Par exemple, lorsqu'une aide d'État permet d'obtenir une amélioration significative que le marché ne peut apporter lui-même, elle doit constituer un instrument d'action approprié pour atteindre l'objectif visé. Elle doit également permettre de limiter au maximum la distorsion des marchés, et les montants octroyés doivent être proportionnés.

---

<sup>1</sup> Article 107 du TFUE.

<sup>2</sup> Article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE.

**04** Dans l'UE, la Commission est responsable de procéder avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États<sup>3</sup>. En règle générale, les États membres doivent formellement notifier à la Commission tout projet d'octroi ou de modification d'une aide d'État. La Commission évalue ensuite *ex ante* si l'aide proposée est compatible avec le marché intérieur. La procédure de notification se termine soit par une décision formelle d'autorisation, si l'aide est considérée comme compatible, soit par une décision d'ouverture, qui exprime des doutes. Celle-ci peut, à terme, conduire à une interdiction, si l'aide est considérée comme incompatible. Les États membres ne sont pas autorisés à mettre en œuvre une mesure de soutien avant d'avoir reçu l'approbation de la Commission. La Commission doit confirmer la compatibilité des mesures proposées et donc leur légalité et leur régularité.

**05** En vertu du TFUE, la Commission doit contrôler les aides d'État dans les États membres et prendre des mesures pour déceler les cas d'aides potentiellement illégales. Elle a le pouvoir d'ouvrir des enquêtes et d'exiger d'un État membre qu'il récupère une aide d'État incompatible. Toutes les décisions et les évaluations sous-jacentes de la Commission sont soumises au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

**06** Il revient aux États membres de s'assurer que la conception des régimes nationaux d'aides d'État est conforme aux règles de l'UE dans ce domaine. Ils doivent veiller à ce que leurs administrations octroient des aides aux entreprises dans le respect des décisions de la Commission. Chaque année, les États membres doivent communiquer à la Commission des informations sur les aides d'État qui ont été versées<sup>4</sup>. Afin de renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence quant à la manière dont les fonds publics sont utilisés, ils doivent également publier des informations relatives aux bénéficiaires des aides et aux aides elles-mêmes. Ces informations permettent également aux entreprises de savoir si des concurrents ont éventuellement pu bénéficier indûment d'une aide d'État.

**07** Certaines aides d'État ne doivent pas nécessairement être notifiées à la Commission, par exemple si elles relèvent de l'une des catégories d'aides que la Commission a déclarées compatibles avec le TFUE en vertu du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>5</sup>. Il s'agit notamment des aides en faveur des régions défavorisées ou des petites et moyennes entreprises (PME) sous certaines

---

<sup>3</sup> Article 108 du TFUE.

<sup>4</sup> Articles 5 et 6 du [règlement \(CE\) n° 794/2004](#) de la Commission.

<sup>5</sup> [Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission.

conditions. Les aides ne dépassant pas certains seuils (aides «*de minimis*»<sup>6</sup>) sont exclues du contrôle des aides d'État, car elles sont réputées soit ne pas affecter les échanges entre États membres, soit ne pas fausser ou ne pas menacer de fausser la concurrence.

**08** Dans son [tableau de bord des aides d'État](#) annuel, la Commission présente des données agrégées sur les dépenses consacrées aux aides d'État en fonction de ses principaux objectifs politiques en la matière (culture, emploi, protection de l'environnement, y compris les économies d'énergie, développement régional, recherche et développement, y compris l'innovation, mesures correctrices en cas de perturbation grave de l'économie, etc.).

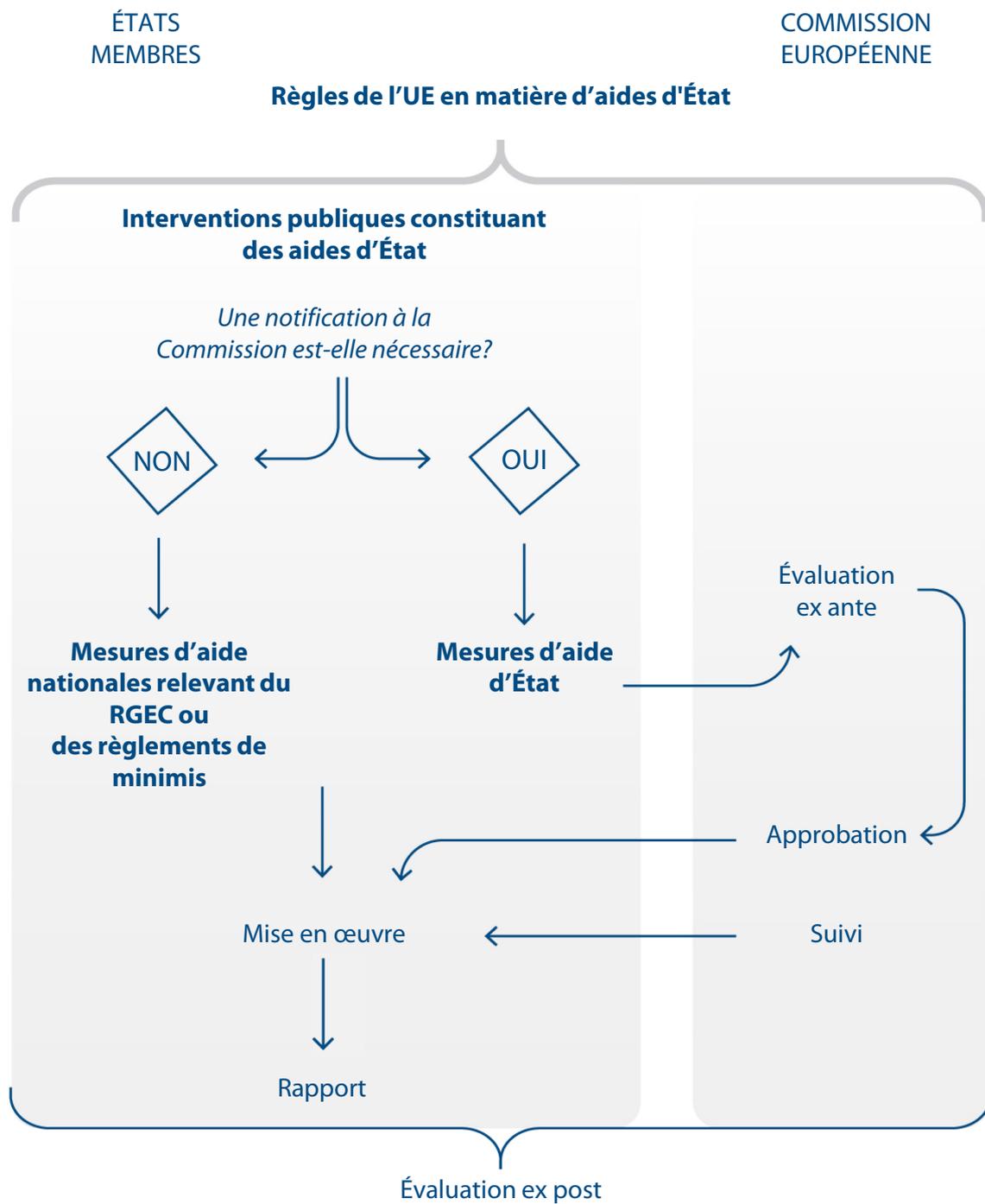
**09** Enfin, pour les aides d'État dépassant un certain seuil, les États membres sont tenus de procéder à des évaluations *ex post* visant à leur permettre d'améliorer la conception des futurs régimes de sorte qu'ils génèrent moins de distorsions et qu'ils soient plus efficaces. Cela aidera également la Commission à concevoir de meilleures règles en matière d'aides d'État.

**10** Les différents aspects du contrôle des aides d'État sont présentés à la [figure 1](#).

---

<sup>6</sup> Règlement (UE) n° 2023/2831 de la Commission

Figure 1 – Processus de contrôle des aides d'État



Source: Cour des comptes européenne.

## La Commission élabore des lignes directrices sur la manière dont elle interprète le cadre juridique en matière d'aides d'État

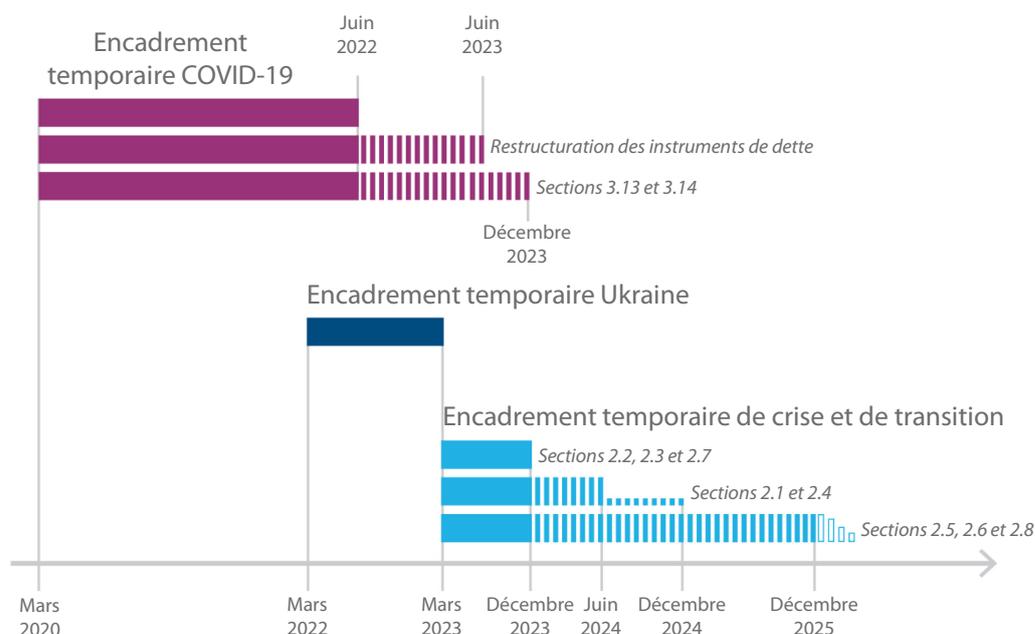
**11** Dans le cadre juridique établi par le TFUE et le droit dérivé (voir par exemple le point **07**), la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour évaluer les mesures d'aide d'État et faire appliquer les règles de l'UE en la matière. Elle procède notamment à des évaluations d'ordre économique et social. Afin d'exercer ce pouvoir d'appréciation, la Commission peut adopter des lignes directrices et des communications («*législation non contraignante*») qui définissent la manière dont elle évalue la compatibilité d'une mesure avec les règles en matière d'aides d'État.

**12** La Commission est liée par les lignes directrices et les communications qu'elle adopte, pour autant qu'elles ne s'écartent pas des règles fixées par le TFUE. Ces lignes directrices ne visent pas à modifier la législation existante, mais plutôt à réduire la charge administrative pesant sur la Commission et les États membres, à accélérer les procédures d'approbation et à renforcer la sécurité juridique quant à la manière dont la Commission interprète le cadre juridique. L'*annexe I* donne une vue d'ensemble du cadre juridique et d'orientation de l'UE en matière d'aides d'État.

## Premiers encadrements temporaires de crise liés à la pandémie de COVID-19 et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie

**13** Avec le début de la pandémie de COVID-19 en mars 2020, puis en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, et afin de soutenir la transition vers une économie à zéro émission nette, la Commission a adopté trois encadrements temporaires de crise pour les aides d'État. Il s'agissait de lignes directrices visant à permettre aux États membres d'octroyer rapidement de telles aides et de remédier ainsi aux perturbations économiques causées (voir *figure 2*). Les principales caractéristiques de ces cadres sont décrites à l'*annexe II*.

**Figure 2 — Les encadrements temporaires de crise pour le contrôle des aides d’État**



*Remarque:* Les différentes sections des encadrements expirent à des dates différentes.

*Source:* Cour des comptes européenne.

**14** Le 19 mars 2020, la Commission a adopté le premier **encadrement temporaire**<sup>7</sup> (ci-après l'«encadrement temporaire COVID-19»), reconnaissant que la COVID-19 menaçait de provoquer une grave récession touchant l'ensemble de l'économie de l'UE. Ce cadre a permis aux États membres de tirer pleinement parti de la flexibilité offerte pour octroyer des aides en vertu des règles en la matière<sup>8</sup>. Il est venu s'ajouter à d'autres options prévues par le TFUE grâce auxquelles les pays de l'UE peuvent également indemniser certaines entreprises ou certains secteurs pour les dommages économiques directement causés par la pandémie<sup>9</sup>. Après son adoption, l'encadrement temporaire COVID-19 a été élargi et modifié sept fois<sup>10</sup>. Il a été en

<sup>7</sup> Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 91 I/01).

<sup>8</sup> Article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE.

<sup>9</sup> Article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE.

<sup>10</sup> C(2020) 2215 du 3.4.2020, C(2020) 3156 du 8.5.2020, C(2020) 4509 du 29.6.2020, C(2020) 7127 du 13.10.2020, C(2021) 564 du 28.1.2021, C(2021) 8442 du 18.11.2021 et C/2022/7902 du 28.10.2022.

vigueur jusqu'au 30 juin 2022, avec certaines exceptions applicables jusqu'à la fin de l'année 2023.

**15** Le 23 mars 2022, la Commission a adopté un **encadrement temporaire de crise**<sup>11</sup> (ci-après l'«encadrement temporaire Ukraine») visant à permettre aux États membres d'octroyer des montants d'aide limités aux entreprises directement touchées par l'invasion russe ou par les sanctions et contre-sanctions, de garantir que les entreprises disposent de liquidités suffisantes et de compenser les surcoûts causés par les prix exceptionnellement élevés du gaz et de l'électricité. En juillet 2022, la Commission a modifié ce cadre afin de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles russes conformément au plan REPowerEU, ce qui permet d'accorder un soutien temporaire pour les énergies renouvelables, le stockage de l'énergie, la chaleur renouvelable et la décarbonation des procédés de production industrielle<sup>12</sup>. Après une deuxième modification en octobre 2022<sup>13</sup>, l'encadrement temporaire Ukraine a été en vigueur jusqu'au 9 mars 2023.

**16** Les deux encadrements comportaient des conditions et des exigences spécifiques, que les mesures des États membres relatives aux aides d'État devaient remplir pour être compatibles avec les dispositions pertinentes du TFUE. Il s'agissait, par exemple, des limites au montant de l'aide que les États membres pouvaient accorder à des entreprises individuelles, des restrictions concernant le soutien aux entreprises déjà en difficulté avant les crises et des garde-fous concernant les aides indirectes potentielles en faveur d'établissements de crédit ou d'établissements financiers.

## **L'encadrement temporaire de crise et de transition de 2023 lié au pacte vert pour l'Europe et à d'autres objectifs de politique industrielle**

**17** En vertu du TFUE, l'UE et les États membres doivent veiller à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité industrielle de l'UE soient réunies, par exemple en accélérant les changements structurels ou en exploitant mieux le potentiel industriel

---

<sup>11</sup> Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine (2022/C 131 I/01)

<sup>12</sup> C(2022) 5342 du 20.7.2022.

<sup>13</sup> C(2022) 7945 du 28.10.2022.

de l'UE<sup>14</sup>. La pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine ont eu de graves répercussions sur l'économie de l'UE et ont mis en lumière l'interdépendance des chaînes de valeur mondiales. Les crises ont démontré le rôle essentiel d'un marché intérieur intégré et performant à l'échelle mondiale et ont révélé l'importance de l'autonomie stratégique de l'UE, qui dépend, dans de nombreux domaines, des importations en provenance de pays tiers<sup>15</sup>. Sur les marchés mondiaux, les entreprises européennes sont en concurrence avec des entreprises, notamment chinoises, japonaises et américaines, qui bénéficient d'un soutien public. Par exemple, en 2022, les États-Unis ont adopté la loi sur la réduction de l'inflation (*Inflation Reduction Act*), un important train de mesures publiques de soutien aux investissements dans la production intérieure d'énergie, qui est susceptible de fausser la concurrence internationale<sup>16</sup>.

**18** En février 2022, la Commission a révisé les règles relatives aux aides d'État en matière d'environnement et d'énergie et a adopté de nouvelles [lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie](#). Ces dernières étaient destinées à refléter les objectifs politiques du [pacte vert pour l'Europe](#) et ont permis aux États membres d'aider les entreprises à décarboner leurs procédés de production et à adopter des technologies plus écologiques. La Commission a également modifié le règlement général d'exemption par catégorie afin de faciliter et d'accélérer le soutien aux transitions écologique et numérique<sup>17</sup>, et a renforcé les lignes directrices en matière d'aides d'État en faveur de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)<sup>18</sup>, car elle attend de ces projets qu'ils contribuent à la reprise économique, à l'emploi et à la compétitivité de l'industrie de l'UE. Les lignes directrices ont permis de soutenir la mise en œuvre de la stratégie industrielle européenne<sup>19</sup>, qui vise à renforcer le marché intérieur et l'autonomie stratégique de l'UE ainsi qu'à accélérer les transitions écologique et numérique de l'industrie de l'UE.

---

<sup>14</sup> Article 173 du TFUE.

<sup>15</sup> Commission européenne, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 2022.

<sup>16</sup> Voir point [102](#).

<sup>17</sup> Règlement (UE) [2023/1315](#) de la Commission.

<sup>18</sup> Communication [2021/C 528/02](#): «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».

<sup>19</sup> Communications [COM\(2020\) 102](#): «Une nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe» et [COM\(2021\) 350](#): «Mise à jour de la nouvelle stratégie industrielle de 2020: construire un marché unique plus solide pour soutenir la reprise en Europe».

La stratégie recense des industries ou des secteurs spécifiques, tels que ceux des semi-conducteurs, des batteries ou de l'hydrogène, considérés comme étant pertinents pour la réalisation des objectifs clés de l'UE.

**19** Le 9 mars 2023, dans le cadre de son [plan industriel du pacte vert](#)<sup>20</sup> (une stratégie visant à accroître la capacité de production de l'UE des technologies zéro émission nette), la Commission a adopté un **encadrement temporaire de crise et de transition**<sup>21</sup>. L'objectif était d'accélérer et de simplifier encore les procédures d'approbation des aides d'État dans ces secteurs, tout en limitant les distorsions sur le marché intérieur et en évitant de creuser les disparités régionales qui pourraient survenir parce que certains États membres disposent de capacités financières plus importantes que d'autres. Cet encadrement a prolongé certaines des principales caractéristiques de l'encadrement temporaire Ukraine (voir point [15](#)), mais a également introduit de nouvelles mesures, applicables jusqu'au 31 décembre 2025, afin d'accélérer encore les investissements dans des secteurs clés pour la transition vers une économie à zéro émission nette (voir [encadré 1](#)).

---

<sup>20</sup> Communication [COM\(2023\) 62](#): «Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette».

<sup>21</sup> Communication [2023/C 101/03](#): «Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine».

## Encadré 1

### Accélération vers une économie à zéro émission nette avec l'encadrement de crise et de transition

Pour soutenir la **transition vers une économie à zéro émission nette**, l'encadrement de crise et de transition permet aux États membres:

- d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage de l'énergie;
- de soutenir la décarbonation des procédés de production industrielle;
- d'accorder des aides à l'investissement pour la fabrication d'équipements stratégiques (batteries, panneaux solaires, éoliennes, pompes à chaleur, électrolyseurs et équipements de captage et de stockage du carbone) et de fournir des aides d'État pour la production de composants essentiels ainsi que pour la production et le recyclage des matières premières critiques pertinentes.

Les aides ne doivent pas dépasser certaines limites, mais la Commission autorise des niveaux d'aide et des plafonds d'aide plus élevés dans les régions défavorisées («zones assistées»). Dans des cas exceptionnels, dans les secteurs stratégiques pour la transition, les États membres peuvent apporter des niveaux de soutien plus élevés aux entreprises individuelles lorsqu'il existe un risque réel de détournement des investissements hors d'Europe («aide d'alignement»).

**20** En avril 2024, Enrico Letta, le président de l'Institut Jacques Delors, a présenté un rapport demandé par le Conseil européen et intitulé *Much more than a market* (Bien plus qu'un marché). Ce rapport entend contribuer à la réflexion sur l'avenir du marché unique par des propositions spécifiques. Le document souligne que l'assouplissement progressif des aides d'État en réponse aux crises récentes a contribué à limiter les effets négatifs sur l'économie réelle, mais qu'il a également entraîné des distorsions de concurrence. Il appelle à un équilibre entre une application plus stricte des aides d'État au niveau national, une augmentation progressive du soutien financier au niveau de l'UE et une approche plus européenne de la politique industrielle de l'UE, tout en veillant à ce que des conditions de concurrence équitables ne soient pas compromises par des subventions préjudiciables.

## Étendue et approche de l'audit

**21** L'audit objet du présent rapport a vérifié l'efficacité avec laquelle la Commission a adapté le cadre de l'UE en matière d'aides d'État pour faire face aux récentes crises et soutenir une reprise durable, a évalué et contrôlé les aides d'État liées aux crises et a évalué leur incidence sur la concurrence dans le marché intérieur. Nous avons examiné si la Commission:

- avait adapté efficacement le cadre relatif aux aides d'État afin de permettre aux États membres de remédier rapidement aux conséquences économiques des crises et si cela avait contribué à une allocation ciblée des aides;
- avait instruit les dossiers relatifs aux aides d'État liées aux crises en temps utile et sur la base d'informations fiables;
- avait efficacement suivi la mise en œuvre des aides d'État liées aux crises et évalué son impact en temps utile;
- avait obtenu des États membres des données fiables sur les montants des aides d'État accordées;
- avait assuré une transparence concernant les bénéficiaires des aides d'État;
- avait proposé un cadre cohérent pour les aides d'État soutenant le pacte vert pour l'Europe et d'autres objectifs de la politique industrielle.

**22** Dans le cadre de cet audit, nous avons:

- examiné les encadrements temporaires de crise que la Commission avait mis en place pour approuver les mesures nationales d'aide d'État depuis le début de la pandémie de COVID-19 en 2020 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022;
- analysé un échantillon de 30 notifications d'aides d'État liées aux crises, approuvées par la Commission entre mars 2020 et juin 2023;
- examiné les informations et les ressources dont dispose la Commission pour recenser et suivre les infractions aux règles en matière d'aides d'État liées aux crises.

**23** Pour sélectionner l'échantillon de notifications, nous avons privilégié les budgets d'aide les plus importants compte tenu des prévisions au moment de l'approbation de la Commission. Nous nous sommes également rendus en Allemagne, en France, aux

Pays-Bas et en Pologne, et avons recueilli des informations sur la manière dont les administrations nationales avaient veillé à ce que leurs aides d'État soient conformes à ces règles. Nous nous sommes en outre intéressés à la mesure dans laquelle elles avaient communiqué à la Commission des informations fiables sur les dépenses consacrées aux aides d'État. Nous avons sélectionné ces États membres, car ils ont versé des montants importants d'aides d'État au titre des encadrements de crise et disposent d'aides d'État pertinentes dans le cadre de la politique industrielle de l'UE.

**24** Bien que nous ayons effectué des travaux d'audit sur les aides d'État par le passé, les rapports correspondants ne tiennent pas compte du contexte actuel<sup>22</sup> ou portent sur des aspects spécifiques des règles en matière d'aides d'État, par exemple dans le domaine de la politique de cohésion ou des institutions financières<sup>23</sup>. Compte tenu des montants d'aide d'État sans précédent que la Commission a autorisés pour remédier aux perturbations économiques dues à la COVID-19 et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est urgent de procéder à un examen actualisé et complet de la situation.

**25** Nous avons déjà évoqué l'importance des règles en matière d'aides d'État pour soutenir la réalisation des objectifs de la politique industrielle de l'UE dans d'autres rapports récents sur les batteries<sup>24</sup> et l'hydrogène renouvelable<sup>25</sup>. Le fait que de nombreux États membres aient choisi d'allouer d'importants montants sous la forme d'aides d'État pour faciliter la reprise économique, l'autonomie stratégique et la transition vers l'industrie à zéro émission nette constituait un défi supplémentaire pour la Commission dans son rôle de surveillance.

**26** Par ce rapport, nous entendons contribuer à la mise en place d'une surveillance plus efficace des aides d'État en cas de nouvelles crises, ainsi qu'à l'établissement d'un cadre plus cohérent en matière d'aides d'État pour les années à venir.

---

<sup>22</sup> Rapport spécial 15/2011.

<sup>23</sup> Rapports spéciaux 24/2016 et 21/2020.

<sup>24</sup> Rapport spécial 15/2023.

<sup>25</sup> Rapport spécial 11/2024.

## Observations

### La Commission a rapidement adopté des encadrements temporaires, mais les conditions relatives au ciblage des aides d'État n'étaient pas toujours bien définies

#### L'adoption rapide, par la Commission, des deux premiers encadrements temporaires de crise a permis aux États membres d'agir promptement

**27** Face à des perturbations économiques importantes, les États membres doivent être en mesure d'agir rapidement pour soutenir leurs économies et limiter les dommages économiques pour les entreprises. Nous avons donc évalué la rapidité avec laquelle la Commission avait présenté ses encadrements de crise temporaires à la suite de la pandémie de COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et nous avons vérifié si la Commission avait suffisamment consulté les États membres avant d'adopter ces deux cadres de crise.

**28** Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié l'épidémie de COVID-19 de « pandémie ». Peu après, les États membres ont ordonné le confinement de nombreuses activités commerciales en espérant contenir ainsi la propagation du virus. Les États membres ont également fourni diverses formes d'assistance financière pour aider les entreprises à faire face aux perturbations économiques qui ont suivi les confinements. Étant donné qu'un nombre considérable de ces mesures constituaient des aides d'État, elles devaient être approuvées individuellement par la Commission en vertu du TFUE, à moins d'être couvertes par des dérogations existantes (voir point **07**).

**29** La Commission a adopté un encadrement temporaire pour les mesures d'aide d'État pendant la pandémie de COVID-19 dans les huit jours suivant la déclaration de l'OMS. Elle y a défini un ensemble commun de critères permettant aux États membres de concevoir leurs mesures d'aide d'État liées à la COVID-19 et s'est engagée à accélérer les procédures d'approbation. Compte tenu des circonstances, la Commission ne pouvait pas procéder à une appréciation économique plus approfondie de la nécessité des aides. En outre, la consultation des États membres par la Commission sur le projet d'encadrement n'a duré que deux jours, ce qui était trop court pour procéder à une analyse approfondie. Au cours des mois qui ont suivi, plusieurs modifications ont été nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la

pandémie et pour répondre aux demandes des États membres en faveur d'une plus grande flexibilité.

**30** Le 23 mars 2022, environ un mois après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a adopté un encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État. Cette fois, les États membres ont eu quatre jours pour fournir un retour d'information sur le projet d'encadrement.

**31** Nous considérons que l'adoption rapide, par la Commission, des deux cadres temporaires de crise a permis aux États membres d'agir promptement. Cela a permis d'établir un cadre commun pour les mesures d'aide nationales, d'apporter une sécurité juridique aux États membres et de limiter leur charge administrative. Toutefois, la rapidité de cette action a eu pour effet que les États membres n'ont disposé que de très peu de temps pour fournir un retour d'information à la Commission.

### **Les aides d'État ne sont pas suffisamment axées sur les entreprises les plus touchées**

**32** Nous avons également examiné si la Commission avait défini des objectifs et des critères de manière à garantir que les mesures de soutien ciblent efficacement les entreprises les plus touchées par la pandémie de COVID-19 tout en limitant les distorsions indues de la concurrence.

**33** L'encadrement temporaire COVID-19 a été une façon de reconnaître que l'activité économique pendant et après la pandémie de COVID-19 devait être maintenue et que les entreprises en bonne santé économique étaient toujours susceptibles de subir des dommages importants, en particulier si leur trésorerie s'était détériorée à la suite de la crise. Les États membres ont essentiellement eu recours aux sections de l'encadrement temporaire COVID-19 qui concernaient un besoin ou un manque de liquidités.

**34** Toutefois, les conditions à remplir pour que la Commission considère que les mesures d'aide étaient compatibles avec le marché intérieur ne comportaient généralement aucun critère visant à garantir que l'aide répondait aux besoins de liquidités. Il n'y avait pas non plus d'obligation explicite pour les États membres de démontrer que les problèmes de liquidités des entreprises étaient causés par la pandémie de COVID-19.

**35** Une approche simplifiée des aides d'État peut se justifier en cas de crise majeure. Elle permet aux États membres d'octroyer une aide rapidement, notamment dans le cas d'une situation de crise économique soudaine et généralisée. Dans le même temps, nous avons constaté que la Commission n'a pas veillé à ce que les aides ciblent les entreprises les plus touchées par la crise, et que les aides ont parfois permis de gérer plus qu'un manque de liquidités. L'**encadré 2** présente deux exemples de régimes que nous avons examinés dans le cadre de notre échantillon.

## Encadré 2

### Logique d'intervention de régimes nationaux dans le contexte de l'encadrement temporaire COVID-19: Allemagne et Pays-Bas

En **Allemagne**, les prêts à faible taux d'intérêt accordés aux entreprises ont constitué une part importante du soutien lié à la pandémie. En ce qui concerne les systèmes fédéraux de prêts, mis en œuvre au titre des sections 3.1 et 3.3 de l'encadrement temporaire, les entreprises faisant valoir un manque de liquidités n'avaient pas besoin de prouver l'existence d'un lien direct ou indirect avec la pandémie.

Aux **Pays-Bas**, des subventions directes ont été accordées aux entreprises dans le cadre d'un régime autorisé au titre de la section 3.1 de l'encadrement temporaire, visant à remédier au manque de liquidités des entreprises. Les montants des aides étaient fondés sur la perte de chiffre d'affaires et les coûts fixes. Les entreprises n'étaient pas tenues de prouver que la perte de chiffre d'affaires était causée par la pandémie de COVID-19, et les coûts fixes incluaient l'amortissement des immobilisations. Bien que l'inclusion de l'amortissement dans le calcul puisse aider les entreprises à maintenir le niveau d'investissement, il n'existe pas de lien direct entre l'amortissement et les besoins de liquidités.

**36** Nous notons également que des rapports publiés par les institutions supérieures de contrôle nationales d'Allemagne et de France sur les régimes d'aides nationaux liés à la COVID-19 donnent à penser que, dans certains secteurs, les aides d'État ont pu atteindre leurs objectifs à court terme bien qu'elles n'aient pas nécessairement été proportionnelles aux dommages subis par les entreprises ou à leurs besoins réels, ce qui indique que des aides d'État ont pu être octroyées au-delà de ce qui était nécessaire<sup>26</sup>.

**37** Par rapport à l'encadrement temporaire COVID-19, les objectifs de celui lié à l'Ukraine ont été définis plus clairement, et mettaient l'accent sur les mesures de soutien à la liquidité. Les États membres n'ont été autorisés à octroyer des aides qu'aux entreprises touchées par la crise après l'invasion russe de l'Ukraine, le montant des aides devant être calculé en fonction de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité. Toutefois, pour les deux cadres de crise temporaires, la Commission n'a jamais rendu public le raisonnement économique qui sous-tend les seuils maximaux d'aide par entreprise, ni la manière dont les secteurs et sous-secteurs économiques particulièrement touchés par la crise, susceptibles de recevoir des aides plus élevées, ont été définis.

**38** En juillet 2022, la Commission a modifié l'encadrement temporaire Ukraine afin de réduire la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles russes conformément au plan REPowerEU. Le soutien aux énergies renouvelables et à la décarbonation des procédés de production industrielle était déjà possible en vertu des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie<sup>27</sup>, mais compte tenu de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a estimé que trois simplifications principales étaient nécessaires pour accélérer les investissements sur une base temporaire:

- suppression de l'obligation de procéder à une consultation publique sur les effets de la concurrence et la proportionnalité des mesures de soutien, comme l'exigent généralement les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie;

---

<sup>26</sup> Bundesrechnungshof: *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung Außerordentliche Wirtschaftshilfen (November- und Dezemberhilfe) für das Jahr 2020*; Cour des comptes: *Les prêts garantis par l'État – Une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*.

<sup>27</sup> Communication 2022/C 80/01 intitulée Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.

- facilitation d'un financement public sans procédure de mise en concurrence, à condition que le pourcentage maximal d'aides d'État pouvant être accordées par bénéficiaire («intensité de l'aide») soit respecté;
- fin de l'application de tous les principes d'évaluation communs définis dans le train de mesures sur la modernisation des aides d'État<sup>28</sup>; en particulier, la Commission n'évaluerait pas les incidences négatives potentielles sur la concurrence ni ne procéderait à une «mise en balance» pour vérifier que les effets négatifs de ces mesures pourraient être compensés par des effets positifs, comme l'exigent les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie.

**39** Dans le cadre des aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, les États membres devaient démontrer qu'une aide était nécessaire et qu'un projet (ou le projet de référence pour les régimes) ne pourrait pas être réalisé sans une telle aide. À la suite de la modification de l'encadrement temporaire Ukraine, la Commission a généralement considéré que l'aide avait un effet incitatif (en d'autres termes, que les bénéficiaires ne réaliseraient pas les investissements sans l'aide). Cela n'a toutefois pas été étayé par une analyse économique.

**40** En ce qui concerne l'encadrement temporaire Ukraine, nous considérons que la Commission avait initialement fixé des objectifs et des critères appropriés garantissant que les mesures de soutien ciblaient effectivement les entreprises touchées par la crise. Les modifications adoptées après REPowerEU ont entraîné de nouvelles simplifications supprimant certaines garanties contre le risque de distorsions de marché. Nous avons également constaté, d'une part, que la Commission n'avait pas procédé à des évaluations économiques avant l'adoption des encadrements pour s'assurer que les aides étaient limitées au minimum nécessaire et, d'autre part, que l'encadrement temporaire COVID-19 ne ciblait pas suffisamment les entreprises les plus touchées par la crise.

---

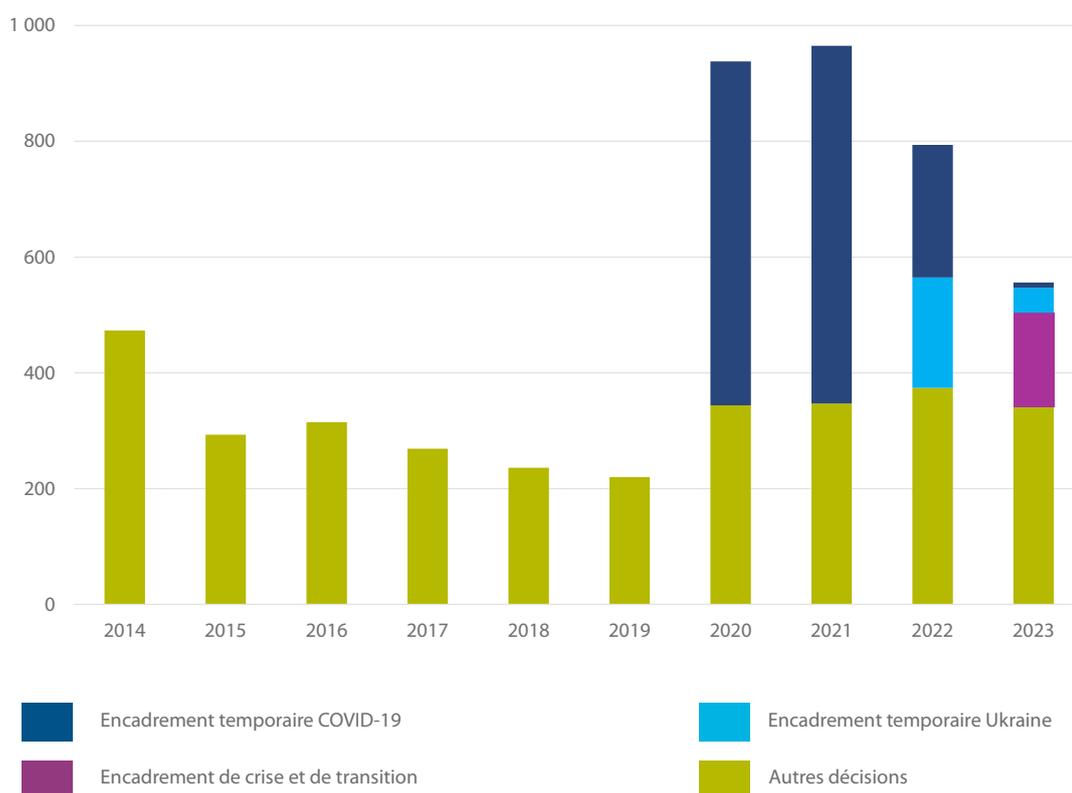
<sup>28</sup> Communication [COM\(2012\) 0209](#) intitulée «Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État»; Document de travail de la Commission [SWD\(2020\) 0257](#) intitulé *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, p. 20.

## L’instruction, par la Commission, des dossiers relatifs aux aides d’État liées aux crises était rapide, mais souvent fondée sur des informations limitées concernant les mesures adoptées par les États membres

### Augmentation significative des décisions de la Commission en matière d’aides d’État depuis le début de la pandémie de COVID-19

**41** Pendant la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021, le nombre de décisions en matière d’aides d’État adoptées par la Commission a presque quadruplé par rapport aux niveaux antérieurs à 2020 (passant d’environ 250 à 950 par an). La majeure partie de cette augmentation est due à des décisions prises au titre de l’encadrement temporaire COVID-19 (environ 600 par an). En 2022, le nombre total de décisions en matière d’aides d’État était d’environ 800, dont environ la moitié ont été prises soit au titre de l’encadrement temporaire COVID-19, soit au titre de celui lié à l’Ukraine. En 2023, le nombre de décisions est tombé à moins de 600, dont un tiers était lié soit à l’encadrement temporaire Ukraine, soit à l’encadrement de crise et de transition (voir [figure 3](#)).

**Figure 3 – Nombre de décisions en matière d’aides d’État par an, de 2014 à 2023**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

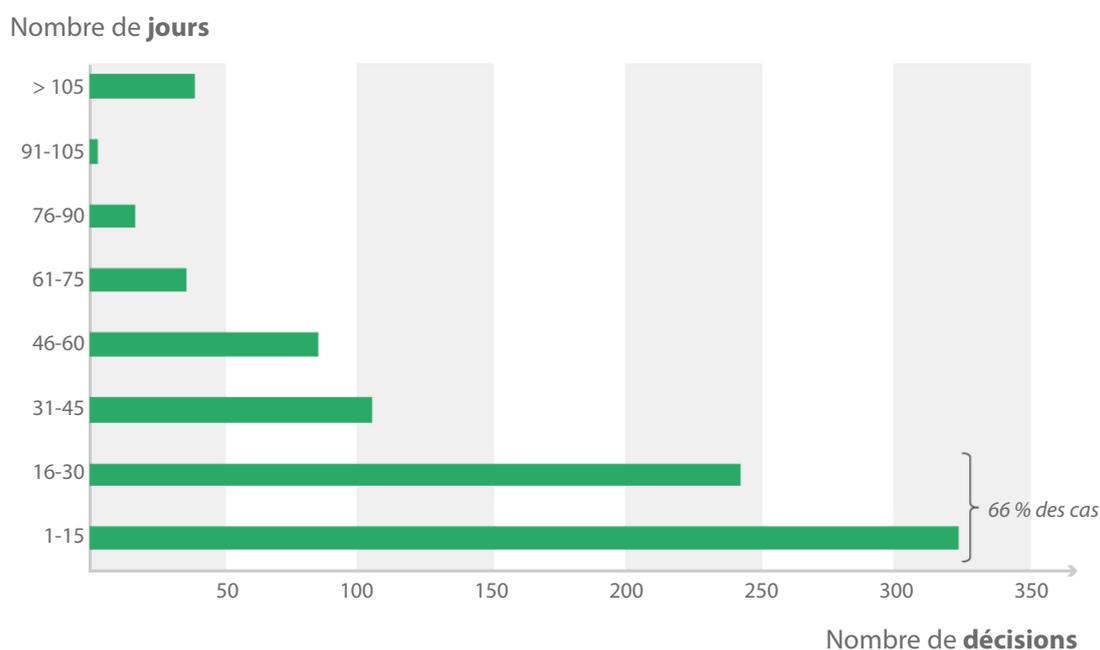
### La Commission a évalué la majorité des régimes d’aides nationales notifiés au titre des deux premiers encadrements temporaires de crise en moins d’un mois

**42** Les États membres devaient notifier à la Commission toutes les mesures d’aide d’État qu’ils avaient l’intention d’adopter au titre des cadres de crise et fournir des pièces justificatives telles que le projet de législation nationale régissant les mesures envisagées. La Commission dispose en temps normal d’un délai de deux mois pour adopter une décision à la suite de la notification complète d’une mesure<sup>29</sup>. Compte tenu des circonstances, la Commission a dû évaluer et approuver ces mesures le plus rapidement possible, tout en évitant toute distorsion induite de la concurrence. Nous avons examiné la rapidité avec laquelle la Commission avait procédé à ses évaluations.

<sup>29</sup> Article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil.

**43** La Commission a approuvé 693 mesures au titre de l’encadrement temporaire COVID-19 et 157 au titre de l’encadrement temporaire Ukraine. Le nombre de décisions n’inclut pas les modifications apportées ultérieurement à ces mesures. Dans 66 % des cas, moins d’un mois s’est écoulé entre le premier contact des États membres avec la Commission («prénotification») et la décision finale de cette dernière après la notification formelle (voir *figure 4*). En revanche, pour les évaluations des mesures d’aide liées à la COVID-19 approuvées en dehors de l’encadrement temporaire, il fallait compter deux mois et demi en moyenne. Étant donné que l’encadrement de crise et de transition n’a été adopté qu’en mars 2023 et que les procédures d’évaluation étaient en cours, nous n’avons pas examiné la durée des procédures de la Commission pour les décisions prises au titre de cet encadrement.

**Figure 4 — Durée de l’évaluation de la Commission au titre de l’encadrement COVID-19 et de l’encadrement temporaire Ukraine**



*Remarque:* Y compris la prénotification, à l’exclusion des décisions modificatives.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

**44** Nous avons également constaté que seul un nombre limité de décisions de la Commission autorisant des aides d’État ont été contestées devant les juridictions de l’UE, qui les ont confirmées dans la plupart des cas. Par exemple, dans le secteur de l’aviation, qui a été particulièrement touché par les restrictions liées à la COVID-19, des concurrents ont contesté les décisions de la Commission prises en vertu du TFUE et de l’encadrement temporaire COVID-19, arguant que, dans son évaluation, elle n’avait pas dûment tenu compte de tous les aspects pertinents ou qu’elle n’avait pas motivé sa

décision. Nous avons constaté que, fin juin 2024, le Tribunal de l'Union européenne et la Cour de justice avaient prononcé des arrêts sur des aides d'État liées à la COVID-19 en faveur de compagnies aériennes dans 26 affaires. Le Tribunal a annulé des décisions de la Commission dans 10 affaires, tandis que dans les 16 autres, les décisions de la Commission ont été confirmées. La Cour de justice a rejeté de nouveaux pourvois dans six de ces affaires.

**45** Nous estimons donc qu'à la suite de l'adoption des deux premiers cadres de crise temporaires, la Commission est parvenue à réduire sensiblement la durée de la procédure d'évaluation. Les décisions autorisant des aides d'État ont été le plus souvent confirmées par les juridictions de l'Union.

### **La Commission ne disposait souvent que de peu de détails sur les mesures mises en œuvre par les États membres au titre des encadrements temporaires de crise, notamment les régimes «cadres»**

**46** Les encadrements temporaires de crise imposaient aux États membres de démontrer que les mesures d'aide d'État étaient nécessaires, appropriées et proportionnées pour remédier à une perturbation grave de leur économie et que toutes les conditions énoncées étaient respectées<sup>30</sup>. Nous avons donc examiné si, lors de son évaluation des régimes nationaux notifiés, la Commission avait vérifié que les mesures satisfaisaient aux critères énoncés dans les encadrements et aux autres règles applicables en matière d'aides d'État.

**47** Sur la base de notre analyse d'un échantillon de 30 notifications d'aides d'État liées aux crises et approuvées par la Commission, nous avons constaté que cette dernière s'était limitée à vérifier que les mesures étaient conformes aux encadrements ou que les États membres s'efforçaient de les respecter. Toutefois, elle n'a pas analysé les différents régimes notifiés dans le détail, notamment les conditions nationales d'octroi de l'aide. Elle n'a pas non plus examiné si l'aide pouvait être apportée par des moyens générant moins de distorsions, ni si les États membres avaient déjà adopté d'autres mesures générales ou mesures d'aide d'État qui répondaient aux besoins de liquidités des entreprises. Étant donné qu'il était difficile d'anticiper l'évolution des crises et qu'un soutien rapide des pouvoirs publics était nécessaire, les États membres n'ont souvent pas été à même de fournir des informations claires concernant les budgets et ont communiqué des données plus ou moins arbitraires. Or, en vertu des

---

<sup>30</sup> Voir le point 19 de l'encadrement temporaire COVID-19, le point 51 de l'encadrement temporaire Ukraine, et le point 57 de l'encadrement de crise et de transition.

règles en matière d'aides d'État, la Commission doit pouvoir examiner les effets d'un régime sur la concurrence, ce qui implique d'évaluer les budgets notifiés par les États membres. Lors des crises, la Commission n'a pas tenu compte du montant global de l'aide notifiée dans son évaluation.

**48** Par ailleurs, nous avons relevé que les États membres avaient notifié des régimes «cadres» à la Commission. Il s'agissait de plusieurs mesures de réaction aux crises et souvent de plusieurs instruments d'aide, tels que des subventions, des prêts ou différents types d'allègements fiscaux. Ces mesures et instruments devaient être conformes à l'encadrement temporaire, mais les conditions nationales d'octroi des aides n'étaient pas connues. Une fois l'autorisation obtenue, les États membres pouvaient adopter de nombreuses mesures d'aides différentes sans autre notification à la Commission, ce qui a considérablement réduit la charge administrative. La Commission a approuvé de tels régimes au titre de tous les encadrements dans la mesure où les États membres s'engageaient à respecter tous les critères.

**49** L'Allemagne a été l'un des nombreux États membres à notifier des régimes «cadres» à la Commission au titre de l'encadrement temporaire COVID-19 et à en faire largement usage. Ses régimes «cadres» fédéraux reprenaient essentiellement le contenu de l'encadrement temporaire COVID-19, sans davantage de détails concernant les différentes mesures de soutien. Ces dernières devaient encore être conçues et adoptées aux niveaux administratifs compétents. L'*encadré 3* fournit un exemple de ce type de régime en Allemagne.

### Encadré 3

#### Utilisation de régimes «cadres»: un exemple en Allemagne

En Allemagne, les autorités nationales et régionales ont adopté 231 mesures de soutien différentes liées à la COVID-19 au titre du régime fédéral baptisé «Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020» (dossier SA.56790 de la Commission, y compris les régimes qui lui ont succédé). Les mesures couvraient différents instruments d'aide, tels que des subventions ou des prêts bonifiés accordés à des conditions spécifiques et impliquant plus de 90 milliards d'euros de dépenses nominales consacrées aux aides d'État.

Ces mesures de soutien relevant du régime «cadre» n'ont pas été évaluées ni soumises à l'approbation de la Commission, et ont été mises en œuvre en vertu de la décision de la Commission approuvant le régime «cadre».

**50** Lors de l'évaluation des notifications de régimes «cadres», la Commission ne disposait que d'informations très limitées sur la nature et l'étendue des mesures de soutien spécifiques que les États membres adoptaient et appliquaient au titre de ces régimes. La Commission est essentiellement partie du principe que les États membres respectaient les conditions des régimes notifiés, dont elle avait elle-même acté la conformité aux encadrements temporaires. Elle ne disposait toutefois pas de plus amples informations sur les mécanismes de financement qu'ils mettaient finalement en place. Bien que le nombre exact de régimes «cadres» autorisés ne soit pas connu, nous estimons que les régimes couvrant plus d'un instrument d'aide représentent plus d'un tiers du montant total des aides liées à la COVID-19 autorisées par la Commission. Ce nombre est susceptible d'être plus élevé, étant donné qu'il existe également des régimes couvrant un seul instrument d'aide, qui se composent de nombreuses mesures sous-jacentes. Nous estimons que l'utilisation de régimes «cadres» par les États membres présente un risque particulier pour le suivi des aides d'État par la Commission.

### **Les contrôles effectués par les États membres pour vérifier le respect des règles en matière d'aides d'État liées aux crises reposaient principalement sur les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires**

**51** En vertu de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE, la Commission, conjointement avec les États membres, est tenue de procéder à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Les encadrements temporaires de crise fixent des montants maximaux d'aide pour chaque entreprise et contiennent parfois des règles de cumul complexes selon que les entreprises reçoivent des aides au titre d'une même section ou de différentes sections de l'encadrement. Le rôle des États membres en matière d'aides d'État, ainsi que celui de leurs autorités, est de veiller au respect des règles et de soutenir la Commission dans ses activités. Pour les quatre États membres dans lesquels nous nous sommes rendus au cours de cet audit, nous avons examiné si les autorités compétentes avaient mis en place des moyens de vérifier la conformité et si ceux-ci étaient efficaces.

**52** Alors qu'aux Pays-Bas, les aides sont principalement gérées au niveau central, dans les pays plus grands, de nombreuses autorités participent à la gestion des aides d'État. Toutefois, sur les quatre États membres en question, seule la Pologne disposait d'un registre central des aides d'État. Toutes les autorités compétentes devaient y téléverser les données relatives aux aides d'État dans les sept jours suivant l'octroi de l'aide et les autres autorités pouvaient utiliser ces informations à des fins de contrôle. L'existence d'un tel registre n'est pas obligatoire dans l'UE, mais les États membres

peuvent en mettre un en place s'ils le souhaitent. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2026 au plus tard, les États membres devront veiller à ce qu'au moins les informations relatives aux aides *de minimis* octroyées soient enregistrées dans un registre central au niveau national ou de l'Union afin de contrôler le respect des plafonds applicables à ces aides<sup>31</sup>. Faute de registre central, les autorités allemandes, françaises et néerlandaises se sont en grande partie fondées sur les déclarations sur l'honneur des entreprises pour confirmer le respect des règles de cumul lors de l'octroi des aides.

**53** En 2020, le Fonds de garantie paneuropéen, doté d'un capital de 25 milliards d'euros, a permis d'accéder à d'autres aides. Ce Fonds, auquel 22 États membres participent, a été mis en place par le groupe BEI en réaction à la pandémie de COVID-19. L'aide relevant du Fonds de garantie paneuropéen pouvait être ajoutée à d'autres mesures d'aide mises en œuvre par les États membres, à condition que, pour certaines mesures, le montant global des prêts n'excède pas les plafonds fixés dans l'encadrement temporaire COVID-19. Cela étant, seules les autorités nationales compétentes en Pologne disposaient d'informations sur les bénéficiaires finaux du Fonds de garantie paneuropéen, étant donné qu'un régime complémentaire était mis en œuvre au niveau national. En ce qui concerne les autres États membres dans lesquels nous nous sommes rendus, les autorités responsables ne détenaient pas ces informations. Il existe donc un risque que l'aide octroyée par l'intermédiaire du Fonds de garantie paneuropéen n'ait pas été prise en considération lors de l'application des règles de cumul.

**54** L'encadrement temporaire COVID-19 ne permettait pas d'accorder des aides à des entreprises déjà en difficulté avant la pandémie (c'est-à-dire au 31 décembre 2019), bien que des exceptions aient été appliquées en faveur des microentreprises et des petites entreprises. Pour vérifier le respect de cette exigence, les États membres visités se sont généralement appuyés sur les déclarations sur l'honneur des entreprises.

**55** Nous estimons que les États membres ne disposaient pas toujours de mécanismes de contrôle efficaces et qu'ils se sont souvent fiés aux déclarations sur l'honneur des bénéficiaires pour garantir que les aides d'État accordées étaient conformes aux conditions énoncées dans les encadrements temporaires et aux décisions de la Commission autorisant les mesures. Dans les États membres où de nombreuses autorités interviennent dans l'octroi des aides et où il n'existe pas de

---

<sup>31</sup> Article 6 du [règlement \(UE\) 2023/2831 de la Commission](#).

registre central des aides d'État, les autorités nationales ont éprouvé des difficultés à recouper les contrôles du respect des règles de cumul.

## **La Commission a limité son suivi des régimes d'aides d'État pendant les crises et n'a pas encore évalué l'incidence des encadrements temporaires sur la concurrence**

**Malgré des dépenses consacrées aux aides d'État nettement plus élevées depuis 2020, la Commission a réduit ses efforts de suivi des aides d'État**

**56** Dans le cadre de son rôle de surveillance, la Commission doit vérifier si les États membres respectent ses décisions relatives aux aides d'État, y compris les budgets notifiés, et les règles générales applicables en la matière (telles que le règlement général d'exemption par catégorie). Ainsi, elle procède à un exercice de suivi périodique<sup>32</sup> en s'appuyant sur des informations publiques, sur des informations reçues des acteurs du marché sur la manière dont les États membres appliquent les règles en matière d'aides d'État et sur des examens approfondis ciblés pour un certain nombre de régimes d'aides. Jusqu'à présent, la Commission a sélectionné ces régimes selon une approche fondée sur les risques. Nous avons examiné comment le suivi de la Commission a évolué au fil du temps et si elle a pu en tirer en temps utile des résultats adéquats pour juger de l'efficacité des encadrements temporaires.

**57** Depuis 2020, la Commission continue de recueillir des informations générales sur la mise en œuvre des aides d'État. Toutefois, son exercice de suivi n'était pas destiné à repérer les aides non notifiées, mais plutôt à vérifier la bonne mise en œuvre des régimes d'aides. Mise à part la possibilité, pour les parties intéressées, de déposer des plaintes contre une aide présumée illégale, la Commission ne dispose à l'heure actuelle d'aucune approche structurée permettant de détecter les cas d'aides non notifiées.

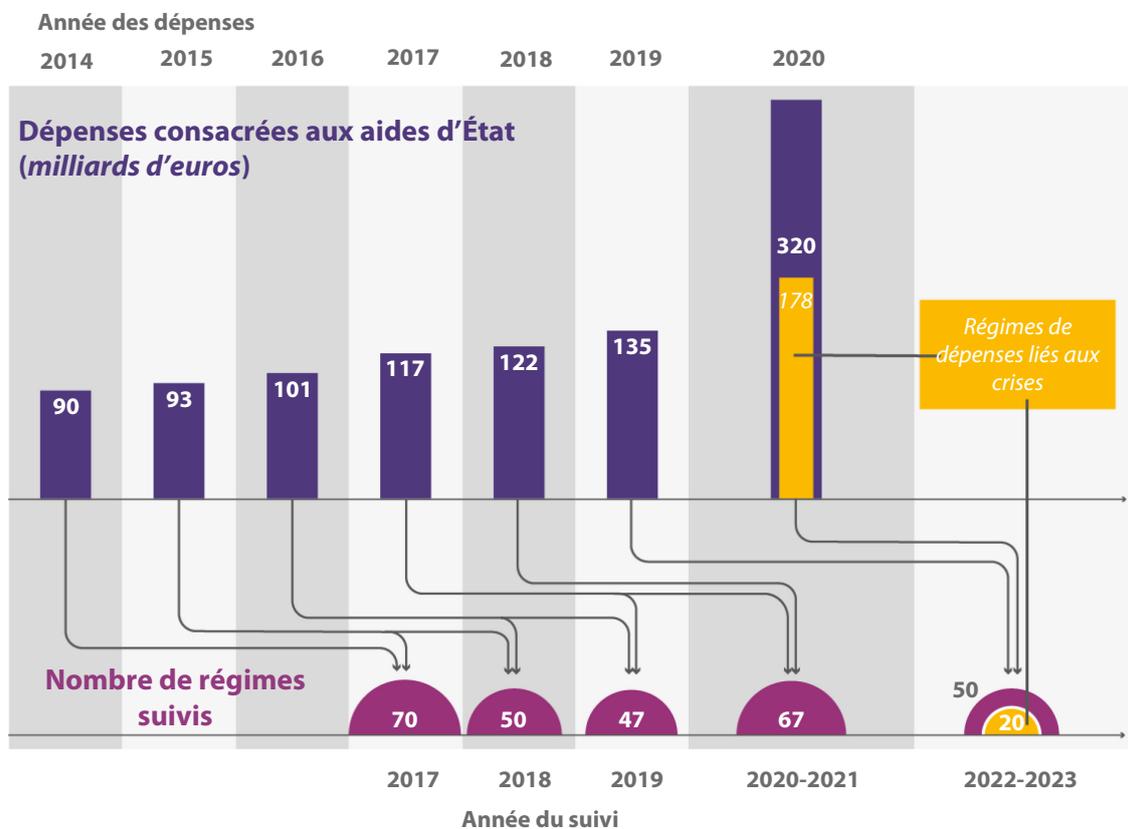
**58** Avant 2020, la Commission sélectionnait chaque année entre 50 et 70 régimes d'aides en vue d'un examen approfondi. En raison de l'augmentation de la charge de travail liée à l'évaluation des mesures notifiées (voir point **41**), en 2020, la Commission a décidé de ne procéder à un contrôle approfondi qu'une fois tous les deux ans le

---

<sup>32</sup> Document de travail de la Commission [SWD\(2020\) 0257](#) intitulé *Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, p. 37.

temps de la durée de la crise (voir *figure 5*). En 2024, elle a décidé de reprendre un suivi annuel.

**Figure 5 – Dépenses annuelles consacrées aux aides d’État (sur la période 2014-2020) et nombre de régimes contrôlés (sur la période 2017-2023)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

**59** Cette décision a eu plusieurs conséquences.

- Elle a entraîné un délai supplémentaire (d'une année) entre la date de l'exercice de suivi et la période couverte. L'utilité des informations de suivi pour la Commission s'en est trouvée dès lors réduite.

- Comme le nombre de régimes contrôlés en 2021 et 2023 est resté similaire au niveau d'avant la crise (entre 50 et 70), le suivi effectué par la Commission a été deux fois moins important qu'avant la pandémie, malgré une augmentation significative du nombre de régimes nationaux et d'aides notifiés.
- Les aides notifiées et octroyées au titre de l'encadrement temporaire COVID-19 en 2020 n'ont fait l'objet d'un suivi qu'en 2023, mais le suivi couvrait également les aides antérieures à la crise, octroyées en 2019. En d'autres termes, les exercices de suivi de la Commission n'ont couvert qu'une partie des aides notifiées et octroyées au titre de l'encadrement temporaire COVID-19 et aucune aide notifiée au titre de celui lié à l'Ukraine. Une fois encore, cela réduit les informations que la Commission peut tirer de son suivi.

**60** Lors de notre examen de l'exercice de suivi 2022-2023, nous avons constaté que l'évaluation des risques effectuée par la Commission était mal documentée. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure de conclure que tous les risques potentiels avaient été systématiquement décelés, évalués et hiérarchisés.

**61** Pour chaque régime sélectionné faisant l'objet d'un examen approfondi, la Commission a évalué la conformité des bases juridiques nationales d'octroi de l'aide avec sa décision autorisant le régime ou, le cas échéant, avec l'encadrement temporaire COVID-19. Elle a également contrôlé un petit échantillon d'aides individuelles. Bien que ces contrôles aient été complets et bien documentés, la petite taille de l'échantillon (huit à dix aides accordées par régime sélectionné) n'a pas permis à la Commission de tirer des conclusions quant à la conformité de la mise en œuvre globale des régimes avec les règles en matière d'aides d'État. Lorsque les autorités chargées de l'octroi de l'aide se sont appuyées sur les déclarations sur l'honneur des entreprises sans procéder à d'autres contrôles pour confirmer qu'elles respectaient les règles de cumul ou qu'elles n'étaient pas en difficulté avant la crise, la Commission n'a pas effectué de contrôles supplémentaires, mais a invité les États membres à mettre en place un mécanisme visant à vérifier les informations des autodéclarations.

**62** Nous estimons que, lors de la collecte et de l'analyse des informations générales concernant les aides d'État, la Commission ne s'est pas suffisamment concentrée sur la détection des aides d'État qui n'ont pas été notifiées. L'évaluation des risques effectuée par la Commission ne nous a pas permis de conclure que tous les risques potentiels avaient été systématiquement décelés, évalués et hiérarchisés. Les modifications apportées en 2020 au suivi périodique des aides d'État par la Commission se sont traduites par une couverture plus limitée des régimes nationaux et

par des délais plus longs. Seule la première année de l'encadrement temporaire COVID-19 a été couverte jusqu'à présent.

### **La Commission n'a pas encore évalué l'incidence des mesures adoptées au titre des deux premiers encadrements de crise sur la concurrence dans le marché intérieur**

**63** Les évaluations réalisées dans le cadre des règles en matière d'aides d'État fournissent des éléments concernant tant l'incidence directe de l'aide sur les bénéficiaires que ses effets indirects, et permettent de déterminer, par exemple, si l'aide était proportionnée ou si les éventuelles distorsions qu'elle pourrait provoquer dans le marché intérieur seront réduites au minimum. Les résultats de ces évaluations devraient être pris en compte lors de la conception de nouveaux cadres ou régimes d'aides d'État. Nous avons donc examiné si la Commission avait pris les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'incidence des deux premiers encadrements de crise sur la concurrence dans le marché intérieur soit évaluée.

**64** Les États membres doivent procéder à des évaluations pour toute une série de régimes d'aides, dont ceux relevant du règlement général d'exemption par catégorie, lorsque le budget annuel consacré aux aides dépasse 150 millions d'euros, et s'assurer qu'ils respectent diverses lignes directrices relatives aux aides d'État, comme celles concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, ou encore l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation. Les États membres concernés élaborent généralement un plan d'évaluation pour approbation par la Commission, en prenant en considération la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État. Cependant, compte tenu de la nécessité de les adopter en urgence, les encadrements temporaires de crise ne comprenaient pas de dispositions concernant l'évaluation.

**65** Trois des quatre États membres visités ont déployé des efforts pour examiner l'incidence des aides d'État liées aux crises. En Allemagne et aux Pays-Bas, les ministères compétents envisagent de procéder à des évaluations des programmes d'aide en 2024 et 2025 à cet égard.

**66** En juin 2024, la Commission a publié une étude sur l'impact que les aides d'État liées à la COVID-19 avaient eu sur les chiffres d'affaires et sur la probabilité de défaillance des entreprises. Selon les conclusions de l'étude, ces aides ont réellement contribué à aider les entreprises pendant la crise<sup>33</sup>. Toutefois, l'étude n'analysait pas les effets de l'aide sur la concurrence, par exemple dans les secteurs susceptibles de présenter un risque de distorsions très élevé. Faut de données fiables venant des États membres, l'étude s'est limitée à l'Espagne, à l'Italie et à la Pologne, omettant ainsi les pays de l'Union dont les dépenses en matière d'aides d'État sont les plus importantes. La Commission n'a pas encore prévu d'évaluer l'impact de l'encadrement temporaire Ukraine.

**67** Nous estimons que l'absence d'évaluation *ex post* pour les deux premiers encadrements temporaires de crise est une occasion manquée d'apprendre à concevoir à l'avenir des mesures mieux ciblées tout en réduisant au minimum les distorsions de concurrence.

### **Les États membres ont octroyé, au titre des encadrements temporaires, des aides inférieures aux montants approuvés, mais les données communiquées ne sont pas fiables**

**68** La Commission compte sur les États membres pour lui fournir en temps utile des données complètes et précises. Ces derniers doivent ainsi disposer de systèmes permettant de recueillir les informations pertinentes auprès des autorités chargées de l'octroi des aides d'État. Nous avons donc examiné si les États membres avaient communiqué de telles données à la Commission et si celle-ci les avait utilisées pour le suivi et l'établissement de rapports. Nous nous sommes également demandé si la Commission avait été suffisamment transparente concernant les aides d'État liées aux crises et si elle avait contrôlé le respect, par les États membres, de leurs obligations de transparence en ce qui concerne la communication de données relatives aux aides d'État.

---

<sup>33</sup> *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

## Les données montrent que les dépenses relatives aux aides d'État liées aux crises sont restées nettement inférieures aux montants initialement approuvés

**69** Selon la Commission, les États membres avaient notifié des mesures d'aide d'État liées à la COVID-19 s'élevant à 3 050 milliards d'euros, dont 2 860 milliards concernaient des mesures relevant de l'encadrement temporaire y afférent. Toutefois, il ne s'agissait que des valeurs nominales, qui n'étaient pas équivalentes à l'avantage potentiel transféré aux entreprises (l'«élément d'aide»), lequel dépend du type d'instrument d'aide. Par exemple, l'avantage est nettement plus faible pour les instruments remboursables (comme les prêts) que pour les subventions.

**70** Les États membres ont fait état de dépenses en matière d'aides d'État pour les régimes liés à la COVID-19 qui étaient nettement inférieures aux budgets notifiés à la Commission et qui s'élevaient à environ 1 100 milliards d'euros en valeur nominale, ce qui correspond à un élément d'aide de 472 milliards d'euros. En ce qui concerne les mesures prises à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la situation à la fin de 2022 était similaire, les États membres ayant déclaré des dépenses d'un montant nominal de plus de 66 milliards d'euros, soit environ 10 % des budgets notifiés (voir [tableau 1](#)).

**Tableau 1 — Budgets notifiés et dépenses déclarées au titre des encadrements temporaires (fin 2022)**

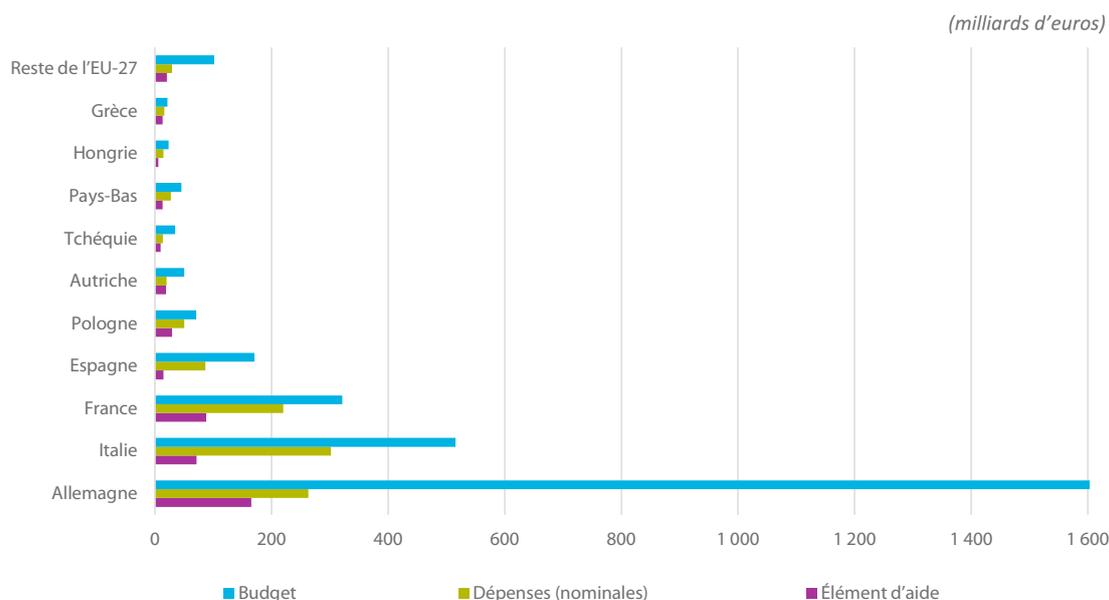
(milliards d'euros)

	Budgets notifiés	Dépenses (montant nominal)	Élément d'aide
COVID-19	3 049	1 097	472
Ukraine	679	66	39

Source: Tableau de bord des aides d'État 2023.

**71** Des différences significatives ont toutefois été observées dans les montants globaux notifiés par les États membres. Par exemple, pour ce qui est de l'encadrement temporaire COVID-19, l'Allemagne avait notifié des mesures de crise qui représentaient plus de la moitié du budget total notifié par l'ensemble des États membres de l'EU-27. Toutefois, à la fin de 2022, les dépenses nominales déclarées par l'Allemagne représentaient environ 15 % des budgets initialement notifiés, comme le montre la [figure 6](#).

**Figure 6 – COVID-19: les dépenses par rapport aux budgets notifiés  
(situation à la fin de 2022)**

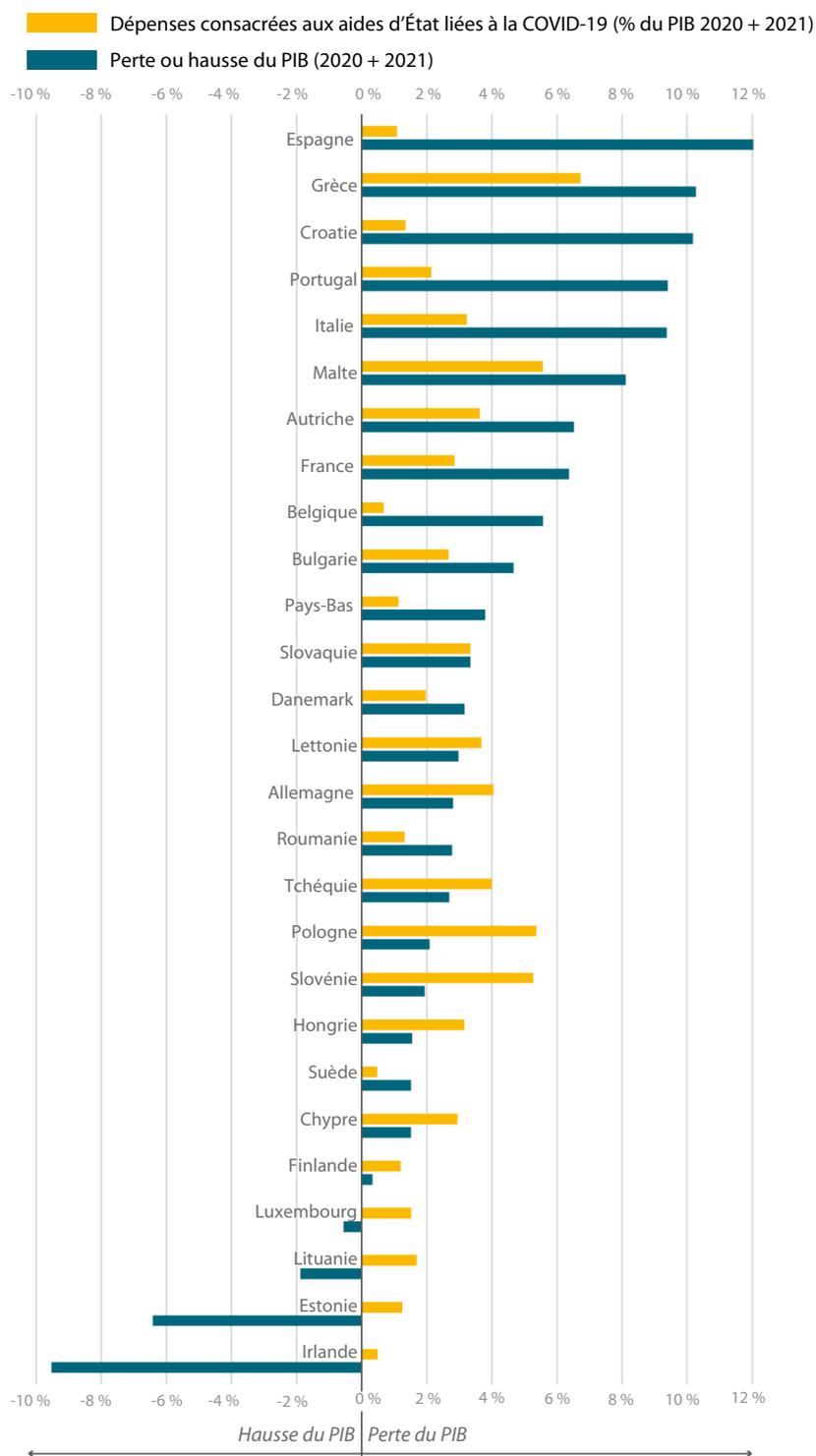


Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord des aides d'État 2023.

**72** Fin 2022, l'Allemagne, la France et l'Italie avaient déclaré les dépenses d'aides d'État les plus élevées au titre de l'encadrement temporaire COVID-19 (voir [figure 6](#)). Cela s'explique toutefois par la taille de leurs économies et les dommages économiques que ces pays ont subis du fait de la pandémie de COVID-19. Il n'existe pas de méthodologie solide permettant d'évaluer ce lien de causalité, mais la Commission a comparé à titre très approximatif, dans ses tableaux de bord des aides d'État 2022 et 2023, les dépenses par rapport au produit intérieur brut (PIB) avec le taux de perte du PIB en 2020 et 2021, en supposant que la perte de PIB au cours de ces deux années était presque entièrement due à la pandémie de COVID-19<sup>34</sup>. Cette comparaison montre que l'Allemagne, la France et l'Italie n'ont pas versé d'aides d'un montant anormalement élevé (voir [figure 7](#)). Nous notons que, sur la base de cette analyse concernant les États membres, la Commission a également conclu que les mesures d'aide d'État temporaires adoptées pendant la crise de la COVID-19 étaient proportionnées et nécessaires au regard du préjudice économique subi. Toutefois, étant donné qu'il existe une corrélation limitée entre la perte de PIB et les dépenses consacrées aux aides d'État au niveau des États membres, il y a lieu de se demander s'il est possible de tirer de telles conclusions sans analyse approfondie au niveau sectoriel.

<sup>34</sup> Tableau de bord des aides d'État 2023, p. 286.  
Tableau de bord des aides d'État 2022, p. 43.

**Figure 7 – Dépenses consacrées aux aides d’État (élément d’aide) par rapport à la variation du PIB (situation à la fin de 2021)**



*Remarque:* Le taux de perte du PIB correspond à l’écart entre le PIB réel et le PIB tendanciel (somme du taux de perte en 2020 et 2021).

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord des aides d’État 2023 et de la base de données AMECO (consultée le 15 mai 2024).

**73** Dans une note d'orientation de février 2024<sup>35</sup> portant sur les aides d'État, les chiffres de la Commission indiquaient qu'elle avait autorisé des mesures d'aide d'État pour près de 730 milliards d'euros entre mars 2022 et fin juin 2023, soit au titre de l'encadrement temporaire Ukraine et de celui de crise et de transition, soit directement en vertu du TFUE, le montant nominal octroyé aux entreprises par les États membres étant de 141 milliards d'euros. Le montant de l'aide notifiée varie considérablement d'un État membre à l'autre. L'Allemagne et la France ont notifié plus de 70 % des aides d'État en montants absolus, mais certaines des mesures étant toujours en vigueur, il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à leur utilisation effective.

### **La Commission ne dispose pas de données fiables sur l'ensemble des aides d'État liées aux crises accordées par les États membres, ni de données par secteur économique ou taille d'entreprise**

**74** Le principal outil de communication d'informations dont dispose la Commission est le tableau de bord des aides d'État (voir point **08**). Il se fonde sur les rapports annuels des États membres sur les dépenses relatives aux aides d'État et vise à fournir une source d'informations transparente et accessible au public sur la situation globale en matière d'aides d'État et sur la synthèse de la Commission<sup>36</sup>. Pour l'établissement des rapports, les États membres utilisent l'outil dédié de la Commission pour les dépenses consacrées aux aides d'État (*State Aid Reporting Interactive* ou SARI2).

**75** En ce qui concerne notre échantillon de notifications liées aux crises, nous avons constaté, lors de nos visites d'audit, que les États membres n'avaient pas tous communiqué à la Commission des données complètes et précises relatives aux aides d'État (voir les exemples de l'Allemagne et de la France à l'**encadré 4**).

---

<sup>35</sup> *The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)*, Commission européenne, 2024.

<sup>36</sup> Article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission.

## Encadré 4

### Lacunes dans la communication des données relatives aux aides d'État: exemples de l'Allemagne et de la France

En **Allemagne**, le ministère fédéral compétent a utilisé un processus complexe pour recueillir auprès des autorités fédérales et régionales, ainsi que des banques publiques, des données relatives aux aides d'État liées aux crises. Au cours de notre audit, nous avons relevé des erreurs de déclaration s'élevant à plus de 30 milliards d'euros dues à l'application d'une procédure principalement manuelle pour collecter et centraliser des données et à une interprétation incorrecte des lignes directrices de la Commission en matière de rapports. Pour certains régimes d'aides, au moment de l'octroi de l'aide, les autorités n'étaient pas à même d'affecter les dépenses à une décision spécifique de la Commission, dans la mesure où cela dépendait du montant total que les entreprises percevaient et qui n'était pas connu à l'époque.

En **France**, l'organisme de coordination compétent devait collecter des données auprès des autorités chargées de l'octroi des aides, telles que les banques publiques, les ministères et les autorités locales. Pour certains régimes d'aides de grande ampleur, les dépenses déclarées variaient considérablement entre l'outil de la Commission dédié à la déclaration des aides d'État et son enquête. Pour l'un des cas que nous avons examinés, l'écart s'élevait à plus de 23 milliards d'euros. Les autorités nationales françaises n'ont pas pu fournir d'explication sur cette situation ni dire quels montants étaient corrects. Par ailleurs, les autorités françaises calculent l'élément d'aide différemment de la Commission. En conséquence, il n'était pas toujours possible de distinguer les montants nominaux des prêts accordés et l'aide versée, ce qui a une incidence sur la comparabilité des données entre les pays.

**76** Lorsqu'une mesure d'aide d'État était modifiée ou prorogée, les États membres déclaraient les montants versés, après l'entrée en vigueur de la mise à jour sous le nouveau numéro de décision dans l'outil relatif aux aides d'État. Cette façon de procéder était conforme aux lignes directrices de la Commission. Toutefois, étant donné que les modifications concernaient parfois plusieurs régimes approuvés par différentes décisions de la Commission, il n'était pas toujours possible d'attribuer les montants à un régime ou à un instrument d'aide particulier, ce qui a donné lieu à des déclarations inexactes. Cette faiblesse concernait en particulier les régimes «cadres» (voir point 48).

**77** Aucun des trois encadrements temporaires de crise ne comportait d'obligations de déclaration spécifiques par secteur économique ou par type d'entreprise, qui seraient venues s'ajouter à la déclaration annuelle des dépenses. Les États membres ont largement fait usage, dans l'outil relatif aux aides d'État, de la possibilité d'indiquer que les dépenses n'étaient pas spécifiques à un secteur ou de sélectionner plusieurs secteurs pour un même instrument d'aide. En conséquence, la Commission ne dispose pas, pour les aides d'État, de données ventilées par secteur ou type d'entreprise.

**78** Entre 2020 et 2023, la Commission a mené six enquêtes volontaires, dans le cadre desquelles elle a demandé aux États membres de fournir des précisions sur les aides accordées par régime, par instrument, par type d'entreprise et par secteur. Ce dernier critère était important, car certains secteurs économiques, tels que le tourisme, l'aviation, l'industrie aérospatiale ou encore les fournisseurs d'énergie, ont bénéficié d'aides d'État particulièrement élevées pendant les crises. Au cours de notre audit, nous avons constaté que les réponses aux enquêtes étaient souvent inexactes ou incomplètes, voire qu'elles contredisaient les données figurant dans l'outil de la Commission relatif aux aides d'État, par exemple concernant les informations fournies sur le secteur économique ou le type d'entreprise concernés. Par ailleurs, les États membres n'avaient pas été informés à l'avance qu'ils devraient recueillir de telles informations et les fournir à la Commission.

**79** La Commission s'est servie des résultats des enquêtes dans des notes d'orientation sur les aides d'État, dans lesquelles elle a fourni une vue d'ensemble de l'utilisation des aides d'État liées aux crises. À ce jour, la Commission a publié cinq notes d'orientation de ce type<sup>37</sup>. Elle y a présenté des informations sur l'adoption de ces mesures et les instruments utilisés, mais aucune analyse détaillée des aides accordées par secteur ou type d'entreprise. En dépit de ces lacunes, la Commission a conclu en 2022 que les mesures d'aide d'État temporaires adoptées pendant la crise liée à la COVID-19 étaient proportionnées et nécessaires au regard du préjudice économique subi (voir point **70**)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> *The use of COVID-19-related state aid measures by EU Member States (Issue 1/2021, Issue 1/2022); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (Issue 3/2022); The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (Issue 1/2023, Issue 1/2024).*

<sup>38</sup> *Tableau de bord des aides d'État 2022*, p. 44.

**80** Sur la base de notre analyse, nous estimons que la Commission ne dispose pas à l'heure actuelle de données complètes et fiables sur les aides d'État accordées par les États membres. Elle ne détient pas non plus de données sur les montants globaux de ces aides ni sur les montants octroyés à différents secteurs économiques, y compris ceux dans lesquels l'UE mène une politique industrielle active (tels que les batteries, l'hydrogène ou les semi-conducteurs). La comparabilité des données entre les pays est mise à mal par la qualité insuffisante des données communiquées par les États membres. Cela entrave sa capacité à évaluer l'efficacité des encadrements temporaires de crise et la contribution des aides d'État à la réalisation des objectifs de la politique industrielle de l'UE. Nous estimons qu'en l'absence de données sectorielles relatives aux aides d'État, il est difficile de tirer des conclusions sur la question de savoir si l'aide liée à la crise était proportionnée et nécessaire. Les dommages économiques diffèrent considérablement d'un secteur à l'autre, tout comme les instruments d'aide et les niveaux de soutien par secteur peuvent grandement varier d'un État membre à l'autre. Il n'en demeure pas moins que la Commission ne dispose pas de données par secteur adéquates.

### **La Commission et certains États membres n'ont pas assuré une transparence suffisante en ce qui concerne les bénéficiaires des aides d'État**

**81** En 2012, dans le cadre de la modernisation des aides d'État, la Commission a introduit des règles de transparence renforcées afin de mieux informer sur l'utilisation des fonds publics et de permettre aux entreprises de vérifier la légalité des aides accordées à des concurrents. Les encadrements temporaires de crise exigeaient des États membres qu'ils publient les informations pertinentes concernant chaque aide individuelle d'un montant supérieur à 100 000 euros dans un délai de 12 mois après son octroi (10 000 euros pour les secteurs de l'agriculture et de la pêche).

**82** Étant donné que les aides d'État liées à la crise pouvaient être autorisées en vertu de diverses dispositions de l'article 107 du TFUE, des règles de transparence simplifiées s'appliquaient. Par exemple, il n'existait aucune obligation de transparence pour les aides accordées au titre de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE à une entreprise contrainte de suspendre ses activités en raison d'un confinement national pendant la pandémie de COVID-19. De même, aucune obligation de transparence ne s'appliquait aux bénéficiaires de mesures d'aide liées à la COVID-19 octroyées en dehors des encadrements temporaires, à moins que ces décisions ne concernent des entreprises individuelles. Dans les cas où la transparence était obligatoire, nous avons

constaté que les délais allaient de 3 à 12 mois à compter de l'octroi de l'aide, mais nous n'avons pas été en mesure d'en identifier les raisons précises.

**83** Pour l'établissement des rapports, la Commission a fourni aux États membres un outil informatique appelé *transparency award module (TAM)*, dans lequel ils pouvaient téléverser des données concernant les bénéficiaires et les montants octroyés. Les États membres pouvaient également utiliser à cette fin des sites internet nationaux ou régionaux consacrés aux aides d'État.

**84** Trois des quatre États membres dans lesquels nous nous sommes rendus utilisent le TAM (l'Allemagne, la France et les Pays-Bas). Toutefois, nous avons constaté que les informations relatives aux montants d'aide individuels pour une grande majorité des mesures ont souvent été publiées tardivement dans ces trois États membres. En Allemagne et en France, ces informations ont parfois été fournies deux ans après le délai de 12 mois. En Allemagne, certaines autorités chargées de l'octroi des aides ont décidé d'utiliser des sites internet régionaux pour publier des données relatives à la transparence, ce qui s'est traduit par une publication fragmentaire et des données TAM incomplètes. En outre, pour les trois États membres utilisant le TAM, nous avons relevé d'autres lacunes dans les données publiées (voir l'exemple de la France à l'*encadré 5*).

## Encadré 5

### Données incohérentes et incomplètes dans le TAM: France

Fin 2022, la France avait déclaré des dépenses d'un montant de 123,7 milliards d'euros pour un régime de garantie COVID-19 approuvé par la Commission (avec des modifications ultérieures) sous le numéro de dossier SA.56709.

Nous avons constaté que 23,6 milliards d'euros (19 % de ce total) concernaient des aides d'un montant inférieur à 100 000 euros, pour lesquelles les règles en matière de transparence n'exigeaient pas de déclaration.

Fin 2023, le TAM contenait des données sur des bénéficiaires représentant 337 millions d'euros, soit moins de 0,4 % des 100,1 milliards d'euros d'aides soumises aux obligations de transparence.

**85** La Pologne dispose de son propre outil d'information et publie des données relatives aux aides d'État sur un [site internet national](#). Par rapport aux trois autres États membres, le registre de transparence polonais était exhaustif et les aides octroyées étaient publiées en temps utile.

**86** La Commission examine périodiquement le respect des obligations de transparence par les États membres en comparant les données relatives aux dépenses d'aides d'État enregistrées dans son outil de déclaration (SARI2) avec les dossiers publiés dans le TAM. En 2023, la Commission a évalué le respect, par les États membres, des obligations de transparence pour les aides octroyées en 2021. Lors de son précédent examen en 2022, elle avait évalué la conformité des États membres pour 2018, 2019 et 2020. Bien que ce type de contrôle fournisse des informations précieuses sur le respect des obligations de transparence par les États membres, cette approche présente des limites évidentes. Les données relatives à la transparence et aux dépenses ne sont pas directement comparables et la Commission n'a aucune certitude que les données figurant dans SARI2 sont exactes. Elle ne peut par conséquent pas fournir d'estimation fiable relative au niveau de non-respect des dispositions en matière de transparence.

**87** La Commission a assuré le suivi des cas de non-respect des obligations en matière de transparence avec les États membres concernés. Toutefois, les procédures d'infraction sont le seul moyen juridique dont elle dispose pour faire respecter ces obligations. Jusqu'à présent, elle n'a pas pris de mesures en ce sens.

**88** La Commission n'a pas encore publié d'informations relatives au respect des obligations en matière de transparence. Les utilisateurs de l'outil informatique de la Commission ou des sites internet des États membres consacrés aux aides d'État ignorent donc actuellement que les informations sont potentiellement peu fiables.

**89** En raison de l'hétérogénéité du cadre relatif à la transparence et du fait que les États membres ne respectent pas tous leurs obligations en la matière, nous estimons que la transparence requise à l'égard des bénéficiaires d'aides d'État n'est pas garantie à l'heure actuelle.

## Incohérences entre les différents cadres et lignes directrices relatifs aux aides d'État soutenant actuellement le pacte vert pour l'Europe et d'autres objectifs de la politique industrielle

### Les aides d'État sont de plus en plus souvent utilisées pour soutenir la réalisation d'objectifs de la politique industrielle

**90** L'indépendance stratégique de l'UE et la nécessité de maintenir et de développer des industries clés au sein de l'Union sont devenues un thème politique majeur ces dernières années. La crise énergétique qui a suivi l'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en évidence la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles et a accéléré les efforts déployés pour parvenir à zéro émission nette de carbone<sup>39</sup>. Ces dernières années, la politique industrielle de l'UE est également passée d'une approche plutôt horizontale à une approche où un soutien est apporté à certaines industries. Cela se reflète également dans les règles en matière d'aides d'État, dont l'encadrement de crise et de transition constitue la dernière étape de ce processus, après l'adoption des lignes directrices relatives aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC) et de celles concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie. Si ces lignes directrices s'appliquent en principe à tous les secteurs, l'encadrement de crise et de transition porte sur un ensemble de secteurs spécifiques, considérés comme étant stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette<sup>40</sup> (voir [encadré 1](#)).

**91** La Commission a recensé des besoins d'investissement cumulés d'environ 92 milliards d'euros au cours de la période 2023-2030 pour renforcer la capacité de production de l'UE concernant certaines technologies stratégiques à zéro émission nette, en mettant l'accent sur l'énergie éolienne, les panneaux solaires, les pompes à chaleur, les batteries et les électrolyseurs pour l'hydrogène<sup>41</sup>. Les aides d'État sont également devenues plus importantes pour soutenir le développement de la production de semi-conducteurs ou de services d'infrastructure en nuage afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement et de renforcer la souveraineté de l'UE.

---

<sup>39</sup> Communication de la Commission C/2023/1711 intitulée «Encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine», point 7.

<sup>40</sup> Voir la section 2.8 de l'encadrement de crise et de transition.

<sup>41</sup> Document de travail de la Commission SWD(2023) 68 intitulé «*Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity*».

**92** Nous avons constaté que la Commission ne disposait pas de chiffres précis concernant le montant total des aides d'État en faveur de l'industrie dans l'EU-27 et qu'elle ne publie donc pas de données à ce sujet. Toutefois, selon des estimations, ces aides pourraient s'élever à plus de 400 milliards d'euros pour la période 2019-2021<sup>42</sup>. Par ailleurs, il n'existe pas non plus de données fiables sur les montants alloués par les différents États membres à des secteurs industriels spécifiques, y compris ceux pour lesquels l'UE poursuit des objectifs particuliers en matière de politique industrielle.

### **La poursuite de l'adaptation des règles en matière d'aides d'État a abouti à un ensemble complexe de cadres qui ne sont pas toujours cohérents ou étayés par une analyse économique**

**93** Les aides d'État peuvent améliorer l'efficacité du marché ou contribuer à atteindre des objectifs de politique publique lorsqu'il est peu probable que le marché produise à lui seul les résultats escomptés. C'est le cas, par exemple, lorsque les entreprises ne supportent pas la totalité du coût de la réduction de leurs émissions de dioxyde de carbone sans aide et que la société doit prendre le relais, ou lorsque les technologies innovantes émergentes ne sont pas suffisamment exploitées parce que les investisseurs en sous-estiment le potentiel réel. Les aides d'État devraient alors remédier aux défaillances du marché ou à d'autres défaillances systémiques, au moindre coût pour les contribuables et avec le moins possible de distorsions de concurrence dans le marché intérieur.

**94** La Commission devrait donc vérifier si les effets négatifs de telles mesures peuvent être compensés par des effets positifs («mise en balance»), définir les conditions dans lesquelles elle considère que l'aide est nécessaire et proportionnée pour remédier aux défaillances du marché ou aux défaillances systémiques et évaluer son effet incitatif pour les bénéficiaires. Nous avons examiné si les encadrements des aides d'État en vigueur contribuaient à renforcer la croissance durable et à permettre aux États membres d'apporter une réponse claire aux défaillances du marché ou à d'autres défaillances systémiques en recourant aux aides d'État dans le respect d'un ensemble commun de principes d'évaluation.

---

<sup>42</sup> Piechucka, J. et al.; *Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control*, Journal of Competition Law & Economics, 2023, 00, pp. 1-24.

**95** Depuis le début de la pandémie de COVID-19, la Commission a adapté à plusieurs reprises les règles en matière d'aides d'État afin de soutenir la reprise de l'économie de l'UE, de renforcer son autonomie stratégique et de faciliter la transition vers une économie à zéro émission nette. Il existe actuellement différents cadres et lignes directrices appuyant ces objectifs à différents égards (voir points [18](#) et [19](#)).

**96** Un soutien visant à faciliter la transition vers une économie à zéro émission nette reste également possible en vertu du règlement général d'exemption par catégorie<sup>43</sup> et d'autres cadres poursuivant des objectifs horizontaux, tels que l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation<sup>44</sup> ou les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale<sup>45</sup>. En outre, la Commission peut évaluer les aides d'État directement sous l'angle de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, par exemple s'il s'agit de renforcer la sécurité d'approvisionnement, la résilience et la souveraineté numérique dans les technologies des semi-conducteurs. Cela signifie que, pour une même mesure, les conditions peuvent varier en fonction du cadre appliqué. Nous l'avons déjà observé dans un autre rapport, où, pour un PIIEC donné, des mesures avaient été évaluées soit au regard des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, soit au regard du règlement général d'exemption par catégorie, ce qui a entraîné une confusion parmi certains promoteurs de projets<sup>46</sup>.

**97** Ces lignes directrices et ces cadres se concentrent sur des étapes différentes de la chaîne de valeur et fixent des conditions différentes pour l'approbation des aides. Toutefois, ils ne sont pas toujours cohérents dans la définition de la défaillance du marché, du montant maximal de l'aide d'État pouvant être octroyée à chaque bénéficiaire («intensité de l'aide»), des règles de cumul ou de l'obligation d'évaluation *ex post* (voir [annexe III](#)).

---

<sup>43</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission.

<sup>44</sup> Communication [2014/C 198/01](#) intitulée «Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation».

<sup>45</sup> Communication [2021/C 153/01](#) intitulée «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale».

<sup>46</sup> Rapport spécial [11/2024](#).

**98** En outre, au cours de notre audit, la Commission n'a pas pu justifier les différences constatées dans les niveaux d'intensité d'aide ou les règles de cumul. En fin de compte, cela se traduit par l'existence d'un ensemble complexe de cadres et de lignes directrices applicables aux aides d'État visant à soutenir les objectifs de la politique industrielle de l'UE.

### **La Commission n'a pas suffisamment évalué la nécessité de l'encadrement temporaire de crise et de transition ni son incidence potentielle**

**99** Le fait que les États membres aient davantage de possibilités pour fournir des aides d'État aux entreprises représente un risque pour le bon fonctionnement du marché intérieur, car ceux disposant de moyens budgétaires plus importants peuvent dépenser plus que les autres et fausser la concurrence en octroyant des aides d'État élevées dans certains secteurs. Nous avons donc vérifié si la Commission avait correctement examiné la question de la nécessité de l'encadrement de crise et de transition et son incidence potentielle.

**100** Dans ses [lignes directrices pour une meilleure réglementation de 2021](#), la Commission s'engage à évaluer toutes ses grandes initiatives politiques. Nous avons toutefois constaté qu'elle n'avait pas évalué l'incidence de l'encadrement de crise et de transition avant son adoption, alors que pour les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, elle avait procédé à une analyse d'impact pour évaluer quels avantages apportaient les aides d'État<sup>47</sup>. La Commission estime que cela est dû à la situation de crise existant en 2023.

**101** La Commission a consulté les États membres début 2023 et a également reçu des contributions de la part des représentants de l'industrie. Elle n'a toutefois pas procédé à une évaluation économique de la nécessité des aides d'État, mais a invoqué, pour les secteurs éligibles, la nécessité de parvenir à une autonomie stratégique et d'augmenter les niveaux de production dans l'UE. En outre, la Commission n'a pas encore évalué l'incidence des aides d'État existantes dans ces secteurs, y compris les mesures financées par la politique de cohésion de l'UE ou la facilité pour la reprise et la résilience.

---

<sup>47</sup> Document de travail de la Commission [SWD\(2022\) 19](#) intitulé «*Impact assessment accompanying the Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*».

**102** La Commission met en avant la nécessité d’agir rapidement à la suite de l’adoption de la loi américaine sur la réduction de l’inflation (IRA) et d’autres initiatives aux États-Unis en 2022 (voir [encadré 6](#)) et de poursuivre les efforts visant à accélérer la transition écologique.

### Encadré 6

#### La loi sur la réduction de l’inflation et autres initiatives des États-Unis

L’**IRA** est une mesure américaine de rapprochement budgétaire. Elle est censée réduire l’inflation en augmentant la fiscalité, puis en dépensant ces recettes dans le cadre de crédits d’impôt pour des investissements aux États-Unis dans la production d’énergie et l’industrie manufacturière, lesquels doivent permettre de réduire les émissions de carbone du pays. En attirant des investissements étrangers provenant d’entreprises qui décident d’investir aux États-Unis plutôt que dans l’UE en raison de montants d’aides disponibles plus élevés, l’IRA est susceptible de fausser la concurrence avec l’UE. En parallèle de l’IRA, le **Defense Production Act** (loi de production pour la défense) a été invoqué en juin 2022 pour accélérer la production nationale de technologies énergétiques propres, telles que l’énergie solaire, les pompes à chaleur ou les piles à combustible. Enfin, le **CHIPS and Science Act** (loi sur les semi-conducteurs et la recherche scientifique) adopté en août 2022 visait à renforcer les chaînes nationales de fabrication et d’approvisionnement et à investir dans la recherche, le développement, la science et la technologie.

**103** La Commission n’a présenté aucune évaluation de l’incidence potentielle de l’IRA sur l’économie de l’UE avant d’adopter l’encadrement de crise et de transition. Une évaluation préliminaire de l’impact de l’IRA publiée en octobre 2023 n’a pas été concluante<sup>48</sup>. Des études récentes<sup>49</sup> ont montré que l’impact de l’IRA pourrait être plus limité qu’initialement prévu, ce qui soulève également la question de l’ampleur du renforcement du soutien public nécessaire à l’économie de l’UE.

<sup>48</sup> Communication [COM\(2023\) 684](#) intitulée «Rapport sur les initiatives prises par l’UE pour promouvoir les investissements dans les technologies propres».

<sup>49</sup> Conseil allemand des experts économiques (*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*) (2023): *The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?*; Gros, D. et al., *The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns* (2023); Rusch, J. et al., *Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act*, De Nederlandsche Bank (2023).

**104** Contrairement à d'autres lignes directrices, l'encadrement de crise et de transition ne comporte pas certains garde-fous. Par exemple, la Commission considère que les aides qui remplissent les conditions énoncées aux sections 2.5 et 2.6 ont un effet incitatif ou que, pour la section 2.8, il n'est pas nécessaire de comparer le financement prévu avec des scénarii ne faisant intervenir aucune aide. Il n'existe pas de mécanisme de récupération garantissant que l'aide reste limitée au minimum nécessaire. La nécessité d'investir dans les secteurs éligibles énumérés est décrite très brièvement et de manière générale, et concerne par exemple le soutien aux investissements privés pour combler le déficit d'investissement productif dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette. Il s'agit également de prévoir des mesures d'incitation en faveur d'un déploiement rapide en réponse aux défis mondiaux, alors que de nouveaux investissements pourraient être réorientés au profit de pays tiers.

**105** Jusqu'à présent, une intensité d'aide plus élevée pour les zones assistées était destinée à promouvoir ou à faciliter le développement régional et la cohésion territoriale, comme le prévoient les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale<sup>50</sup>. Ce principe s'applique également pour d'autres cadres ou lignes directrices, telles que les lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie, ou l'encadrement relatif à la recherche, au développement et à l'innovation<sup>51</sup>, compte tenu des difficultés spécifiques auxquelles les entreprises sont confrontées dans ces domaines<sup>52</sup>.

**106** Notre analyse a également montré que l'intensité de l'aide plus élevée pour les zones assistées au titre de l'encadrement de crise et de transition n'était pas cohérente avec celle prévue dans d'autres lignes directrices sans qu'une raison économique sous-jacente n'ait été avancée. Une grande entreprise mettant en œuvre un projet au titre de la section 2.8 de l'encadrement pouvait recevoir plus du double du montant de l'aide si elle investissait dans une zone assistée dans laquelle le niveau de vie est anormalement bas ou dans laquelle sévit un grave sous-emploi (zone «a») par rapport à des zones non assistées, soit 35 % au lieu de 15 %. Cela étant, pour ce qui est des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de

---

<sup>50</sup> Communication 2021/C 153/01 intitulée «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale».

<sup>51</sup> Communication 2022/C 414/01 intitulée «Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation».

<sup>52</sup> Communication 2021/C 153/01 intitulée «Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale», point 4.

l'environnement et à l'énergie, l'intensité standard de l'aide est plus élevée, mais ne peut être majorée que de 15 % compte tenu des difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises des zones «a».

**107** Dans le cadre de certaines lignes directrices en matière d'aides d'État, des avantages communs sont identifiés *ex ante* et les aides sont ensuite autorisées à des conditions prédéfinies de nature à garantir la nécessité, le caractère approprié et la proportionnalité de la mesure d'aide, ainsi qu'à prévenir toute distorsion induite de la concurrence. Toutefois, en ce qui concerne l'encadrement de crise et de transition, rien ne prouve que les critères permettent de garantir que l'aide soit limitée au minimum nécessaire ni qu'elle soit appropriée et proportionnée.

**108** L'encadrement de crise et de transition permet également aux États membres d'octroyer des aides sans s'assurer que toute distorsion de concurrence soit compensée par des avantages communs. Par conséquent, les avantages de chaque mesure sont susceptibles de varier puisque les besoins d'investissement diffèrent selon les secteurs et les parties de la chaîne de valeur. La Commission fait valoir que des garde-fous suffisants sont en place pour éviter que certains États membres dépensent plus que d'autres et empêcher d'éventuelles distorsions de concurrence dans le marché intérieur, son principal argument étant le caractère temporaire des encadrements des aides d'État couverts par notre audit. Toutefois, il existe un risque que même les dérogations temporaires aient une incidence à plus long terme sur la concurrence dans le marché intérieur. La Commission n'a pas encore précisé à quoi devrait ressembler un futur encadrement des aides d'État à l'appui des objectifs de la politique industrielle de l'UE. Le risque existe en outre que des États membres utilisent l'encadrement de crise et de transition, ou d'autres encadrements futurs, pour attirer des investissements provenant d'États membres qui ne proposent pas d'aide. Les aides d'État pourraient dès lors être concentrées dans certains États membres et nuire à l'intégrité du marché intérieur.

**109** Nous estimons également que la Commission n'a pas suffisamment évalué la nécessité de l'encadrement de crise et de transition ni son incidence potentielle. Il reste difficile de déterminer comment la Commission entend faire face au risque de distorsion du marché intérieur résultant des approches de plus en plus variées des États membres en matière d'octroi des aides d'État par l'intermédiaire des encadrements temporaires de crise. Contrairement à l'encadrement temporaire de crise et de transition, les PIIEC comportent, par définition, une dimension européenne, car ils nécessitent une coopération transfrontalière entre entreprises. Ils ne garantissent toutefois pas aux entreprises des différents États membres un accès équitable aux fonds publics<sup>53</sup>. Afin de relever ces défis, il pourrait être nécessaire d'apporter une réponse plus globale, probablement au-delà de ce qui peut être fait au titre de l'encadrement des aides d'État.

---

<sup>53</sup> Rapport spécial 15/2023, points 65 à 69.

## Conclusions et recommandations

**110** Nous concluons qu'en adoptant des encadrements temporaires pour les aides d'État, la Commission a réagi rapidement à la nécessité, pour les États membres, d'utiliser les aides d'État pour remédier aux perturbations économiques causées par la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Néanmoins, l'examen, par la Commission, des mesures d'aide était limité et celle-ci a été confrontée à des difficultés liées aussi bien au contrôle des mesures d'aide d'État mises en place par les États membres qu'à l'évaluation de leur incidence sur la concurrence dans le marché intérieur. Ces difficultés découlent en grande partie du manque d'informations fiables fournies par les États membres concernant les aides d'État.

**111** Les encadrements temporaires de crise applicables aux aides d'État ont permis aux États membres d'élaborer rapidement des mesures d'aide d'État, sur la base de principes communs, avec pour objectif de limiter les dommages économiques. Si elle a apporté une sécurité juridique aux États membres et allégé la charge administrative, la Commission n'a pu procéder à aucune évaluation économique avant l'adoption des encadrements, afin de garantir que les aides seraient limitées au minimum nécessaire. En ce qui concerne l'encadrement temporaire Ukraine, la Commission a fixé des objectifs et des critères appropriés garantissant que les mesures de soutien ciblaient effectivement les entreprises les plus touchées par la crise. C'était moins le cas pour l'encadrement temporaire COVID-19. Toutefois, les modifications de l'encadrement temporaire Ukraine introduites par REPowerEU risquent d'accroître les distorsions indues de marché (voir points [27](#) à [40](#)).

**112** À la suite de l'adoption des deux premiers encadrements temporaires de crise, la Commission est parvenue à réduire le délai d'évaluation des régimes d'aide notifiés par les États membres à moins de deux mois (délai requis par la législation). Cependant, elle ne disposait souvent que de peu de détails sur les mesures mises en œuvre par les États membres. Cela a été le cas notamment pour les régimes «cadres» nationaux, qui ont permis aux États membres d'adopter un grand nombre de mesures d'aide d'État sans autre notification, mais représentent également un risque important pour l'efficacité du suivi des aides d'État par la Commission. En outre, nous avons constaté que les États membres ne disposaient pas toujours de mécanismes de contrôle efficaces et qu'ils se fondaient souvent sur les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires, ce qui complique les contrôles croisés visant à vérifier le respect des règles de cumul, en particulier dans les pays où il n'existe pas de registre central des aides d'État (voir points [41](#) à [55](#)).

**113** Malgré une augmentation significative des dépenses consacrées aux aides d'État depuis 2020, le suivi périodique de la Commission a temporairement diminué pendant les crises avec, pour corollaire, une couverture plus limitée des régimes nationaux et des délais plus longs, avant de décider de revenir à un suivi annuel en 2024. L'utilité de l'exercice de suivi de la Commission s'en est trouvée réduite pour ce qui est de vérifier le respect, par les États membres, de ses décisions et de ses règles en matière d'aides d'État. Enfin, malgré le fait que les budgets et les approches des États membres en matière d'aides d'État ont considérablement varié en fonction des dommages économiques subis par les différents secteurs concernés, l'étude de la Commission sur l'impact des aides d'État liées à la COVID-19 n'a pas couvert la question de la concurrence. Ainsi, il reste encore des enseignements à tirer sur la manière de concevoir à l'avenir des mesures mieux ciblées (voir points 56 à 67).

### **Recommandation n° 1 – Renforcer l'évaluation et le suivi des régimes d'aides d'État**

---

Afin d'assurer une meilleure surveillance, la Commission devrait:

- a) renforcer l'évaluation de l'impact escompté des régimes d'aide d'État notifiés;
- b) améliorer le suivi des mesures d'aide, notamment celles relevant des régimes «cadres», et des aides réellement octroyées au titre des différents régimes;
- c) promouvoir l'utilisation de registres centraux au niveau de l'État membre ou de l'UE pour faciliter le contrôle des règles de cumul, par exemple en s'appuyant sur le futur registre central pour les aides *de minimis*;
- d) constituer, sur la base d'une méthodologie solide, un échantillon représentatif de mesures d'aide mises en œuvre par les États membres afin de contrôler leur conformité avec l'encadrement des aides d'État de l'UE.

**Quand? D'ici à fin 2025.**

## Recommandation n° 2 – Évaluer l’impact des aides d’État liées aux crises sur la concurrence

---

La Commission devrait évaluer l’incidence que les aides d’État accordées lors des récentes crises ont eue sur la concurrence dans le marché intérieur, y compris la mesure dans laquelle ces aides ont permis de remédier aux perturbations économiques et ont contribué à soutenir la reprise. Il conviendrait que cette évaluation se concentre sur les secteurs susceptibles de présenter un risque de distorsions très élevé.

**Quand? D’ici à fin 2028.**

**114** Les rapports des États membres indiquent que les dépenses consacrées aux aides d’État liées aux crises sont restées nettement inférieures au niveau de soutien financier approuvé par la Commission. Toutefois, celle-ci manque actuellement de données fiables sur les aides d’État accordées par les États membres. Elle ne dispose pas non plus des montants globaux de ces aides ni des montants octroyés à différents secteurs économiques, y compris ceux visés par la politique industrielle de l’UE. À l’heure actuelle, la Commission n’est pas non plus à même de garantir la comparabilité entre les pays des données communiquées par les États membres, ce qui entrave sa capacité à évaluer l’efficacité des encadrements temporaires de crise et la contribution des aides d’État à la réalisation des objectifs de la politique industrielle de l’UE. Nous estimons qu’il est difficile de tirer des conclusions sur le caractère proportionné ou nécessaire des aides liées aux crises en l’absence de données sectorielles sur les aides d’État, or les États membres ne sont actuellement pas tenus de communiquer de telles données (voir points [68](#) à [80](#)).

**115** Enfin, étant donné que les obligations en matière de transparence ne sont pas cohérentes dans l’ensemble du cadre de l’UE relatif aux aides d’État et que les États membres ne respectent pas tous leurs obligations légales en matière de communication d’informations, la transparence concernant les bénéficiaires d’aides d’État reste insuffisante. L’obligation de rendre compte pâtit *de facto* de cette insuffisance et la quantité d’informations disponibles sur les dépenses publiques s’en trouve réduite (voir points [81](#) à [89](#)).

### Recommandation n° 3 – Renforcer la transparence des aides d'État et améliorer la communication d'informations les concernant aux fins de l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles

---

La Commission devrait:

- a) renforcer l'obligation de rendre compte et la transparence en harmonisant les règles de transparence en matière d'aides d'État dans ses encadrements futurs, afin de garantir que les États membres publient en temps utile et de manière cohérente des informations complètes et précises sur les aides d'État accordées pour tous les régimes de crise;
- b) combler les lacunes dans les données relatives à la mise en œuvre des aides d'État par les États membres en collectant des données sectorielles plus détaillées et en les présentant dans son tableau de bord des aides d'État annuel.

**Quand? a) lors de l'adoption d'un cadre futur et b) d'ici à fin 2026.**

**116** Les aides d'État sont de plus en plus souvent utilisées pour soutenir la réalisation d'objectifs de politique industrielle, tels que le renforcement de l'indépendance stratégique de l'UE et la transition vers une économie à zéro émission nette. Toutefois, la flexibilité des règles en matière d'aides d'État s'est traduite par un ensemble complexe d'encadrements différents, qui ne sont pas toujours cohérents. La Commission n'a par ailleurs pas suffisamment évalué la nécessité d'un encadrement temporaire de crise et de transition ni son incidence potentielle. La diversité des approches des États membres en matière d'octroi des aides d'État est susceptible d'entraîner une distorsion du marché intérieur. La Commission doit remédier à ce risque, qui pourrait nécessiter une réponse plus globale, allant probablement au-delà de ce qui peut être fait au titre de l'encadrement des aides d'État (voir points [90](#) à [109](#)).

## **Recommandation n° 4 – Mieux analyser la nécessité de recourir aux aides d’État pour soutenir les objectifs de la politique industrielle de l’UE**

---

La Commission devrait simplifier et rationaliser le cadre relatif aux aides d’État visant à soutenir les objectifs de la politique industrielle de l’UE, et subordonner l’octroi de ces aides à une analyse rigoureuse des données démontrant clairement, d’une part, une défaillance du marché et, d’autre part, des gains d’efficacité pour le marché intérieur de l’UE.

**Quand? D’ici à fin 2026.**

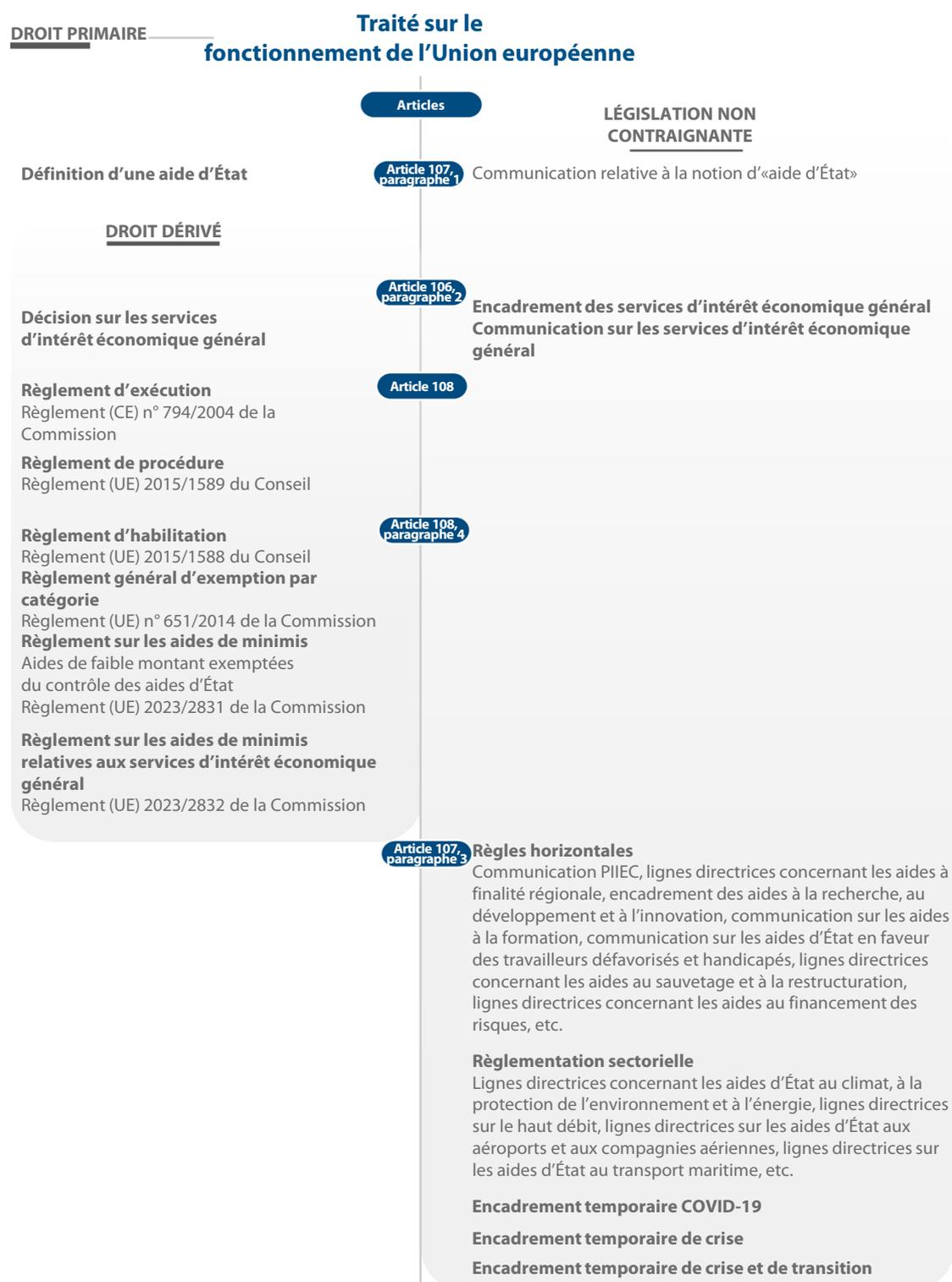
Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 septembre 2024.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Cadre juridique et d’orientation de l’UE en matière d’aides d’État



Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe II – Principales caractéristiques des encadrements temporaires de crise pour les aides d'État

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<b>Durée</b>		
19 mars 2020 – 30 juin 2022, à l'exception de la conversion et de la restructuration des instruments de dette (jusqu'au 30.6.2023) et des sections 3.13 et 3.14 (jusqu'au 31.12.2023).	23 mars 2022 – 8 mars 2023	9 mars 2023 – 31 décembre 2023 (sections 2.2, 2.3 et 2.7) 9 mars 2023 – 30 juin 2024 (sections 2.1 et 2.4) 9 mars 2023 – 31 décembre 2024 (section 2.1 – secteur agricole primaire, secteurs de la pêche et de l'aquaculture) 9 mars 2023 – 31 décembre 2025 (sections 2.5, 2.6 et 2.8)
<b>Ouvert aux entreprises en difficulté avant la crise?</b>		
Non, mais exceptions pour les microentreprises et les petites entreprises	Oui	Oui en général, mais les aides visées à la section 2.8 ne sont pas ouvertes aux entreprises en difficulté
<b>Options pour les aides d'État</b>		
<p><b>3.1 Montants d'aide limités</b></p> <p>Montants d'aide temporaires limités pour les entreprises qui se trouvent confrontées à une pénurie soudaine, voire à une absence de liquidités</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Montant maximal de l'aide: 2,3 millions d'euros par entreprise, sauf pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture (&lt; 345 000 euros par entreprise) et la production primaire de produits agricoles (&lt; 290 000 euros par entreprise)</li> <li>L'aide n'est pas limitée aux entreprises touchées par la crise</li> </ul>	<p><b>2.1 Montants d'aide limités</b></p> <p>Montants d'aide temporaires limités aux entreprises touchées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, par les sanctions infligées ou par les contre-mesures de rétorsion</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Montant maximal de l'aide: 2 millions/2,25 millions d'euros par entreprise, sauf pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture (&lt; 300 000/335 000 euros par entreprise) et la production primaire de produits agricoles (&lt; 250 000/280 000 euros par entreprise)</li> <li>L'aide ne peut être accordée qu'aux entreprises touchées par la crise</li> </ul>	

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<p><b>3.2 Aides sous la forme de garanties de prêts</b></p> <p>Pour garantir l'accès aux liquidités à des entreprises confrontées à une pénurie soudaine</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des primes de garantie fixes s'appliquent, avec des exceptions</li> <li>• Le montant global des prêts devrait rester inférieur au double de la masse salariale annuelle ou inférieur à 25 % du chiffre d'affaires du bénéficiaire, sauf justification appropriée</li> <li>• Garantie limitée dans le temps (six ans) et montant avec exceptions</li> <li>• En lien avec des crédits d'investissement et/ou de fonds de roulement</li> </ul>	<p><b>2.2 Soutien à la liquidité, sous forme de garanties</b></p> <p>Pour garantir l'accès aux liquidités à des entreprises touchées par la crise actuelle</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des primes de garantie fixes s'appliquent, avec des exceptions</li> <li>• Le montant total des prêts devrait rester inférieur à 50 % des coûts de l'énergie au cours des 12 derniers mois ou à 15 % du chiffre d'affaires annuel du bénéficiaire, sauf justification appropriée</li> <li>• Garantie limitée dans le temps (six ans) et montant avec exceptions</li> <li>• En lien avec des crédits d'investissement et/ou de fonds de roulement</li> </ul>	
<p><b>3.3 Aide sous forme de taux d'intérêt bonifiés pour les prêts</b></p> <p>Pour garantir l'accès aux liquidités à des entreprises confrontées à une pénurie soudaine</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des taux d'intérêt minimaux s'appliquent, avec des exceptions</li> <li>• Durée limitée (six ans), avec des exceptions</li> <li>• Montant global des prêts &lt; double de la masse salariale annuelle ou &lt; 25 % du chiffre d'affaires du bénéficiaire, sauf justification appropriée</li> <li>• En lien avec des besoins en investissements et/ou en fonds de roulement</li> </ul>	<p><b>2.3 Soutien à la liquidité sous la forme de prêts bonifiés</b></p> <p>Pour garantir l'accès aux liquidités à des entreprises touchées par la crise actuelle</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des taux d'intérêt minimaux s'appliquent, avec des exceptions</li> <li>• Durée limitée (six ans), avec des exceptions</li> <li>• Le montant total des prêts devrait rester inférieur à 50 % des coûts de l'énergie au cours des 12 derniers mois ou à 15 % du chiffre d'affaires annuel du bénéficiaire, sauf justification appropriée</li> <li>• En lien avec des besoins en investissements et/ou en fonds de roulement</li> </ul>	
<p><b>3.4 Aides sous forme de garanties et de prêts acheminées par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers</b></p> <p>Les aides sous forme de garanties ou de prêts visées aux sections 3.1, 3.2, 3.3 et 3.12 peuvent être acheminées par des établissements de crédit et d'autres établissements financiers en tant qu'intermédiaires dans des conditions spécifiques</p>	<p><b>2.4 Aide pour couvrir les surcoûts dus à des hausses exceptionnellement importantes des prix du gaz naturel et de l'électricité</b></p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts éligibles en fonction des hausses de prix et de la consommation</li> <li>• Aides limitées à 50 % des coûts admissibles et à 4 millions d'euros par entreprise, à l'exception des bénéficiaires dont les performances économiques ont diminué, qui peuvent, sous certaines conditions, recevoir des aides jusqu'à concurrence de 150 millions d'euros</li> </ul>	

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<p><b>3.5 Assurance-crédit à court terme</b></p> <p>Les risques commerciaux et politiques associés aux exportations vers les pays énumérés à l'annexe de la communication sur l'assurance-crédit à l'exportation à court terme sont temporairement non négociables jusqu'au 31 mars 2022</p>	<p><b>2.5 Aides visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, du stockage et de la chaleur renouvelable dans le contexte de REPowerEU</b></p> <p>Accélérer le déploiement de la capacité solaire, de la capacité éolienne, de la capacité géothermique, du stockage de l'électricité et de l'énergie thermique, de la chaleur renouvelable ainsi que de la production d'hydrogène renouvelable, de biogaz et de biométhane à partir de déchets et de résidus</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en concurrence, avec des exceptions pour les avantages fiscaux et les petits projets sous certaines conditions</li> </ul>	<p><b>2.5 Aides visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage d'énergie dans le contexte de REPowerEU</b></p> <p>Accélérer et étendre la disponibilité d'énergie renouvelable d'une manière efficace au regard des coûts, afin de réduire rapidement la dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles, d'accélérer la transition énergétique et de réduire les prix de l'énergie et leur volatilité grâce à des aides à l'investissement, et accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage de l'énergie; aides au fonctionnement visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables et du stockage de l'énergie</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mise en concurrence ou fixation administrative par l'État membre sur la base de données relatives au coût d'investissement (aide à l'investissement)</li> </ul>
<p><b>3.6 Aides à la recherche et au développement liés à la COVID-19</b></p> <p>Aides en faveur de projets de recherche et développement sur la COVID-19 et d'autres recherches antivirales pertinentes, sous certaines conditions</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Préserver les incitations opérationnelles et les signaux de prix et lutter contre les bénéfices exceptionnels</li> <li>La Commission considère généralement qu'en l'absence d'aide, les bénéficiaires poursuivraient leurs activités sans changement (effet incitatif)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aides accordées sous la forme de contrats d'écart compensatoire bidirectionnels, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence ou avec le prix d'exercice fixé administrativement pour couvrir les coûts nets escomptés (aide au fonctionnement)</li> <li>La Commission considère généralement qu'en l'absence d'aide, les bénéficiaires poursuivraient leurs activités sans changement (effet incitatif)</li> </ul>
<p><b>3.7 Aides à l'investissement en faveur des infrastructures d'essai et de développement</b></p> <p>Aides à l'investissement octroyées pour la construction ou la mise à niveau d'infrastructures d'essai et de développement nécessaires pour mettre au point, tester et développer, jusqu'au premier déploiement industriel précédant la production en série, des produits liés à la COVID-19</p>	<p><b>3.8 Aides à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés à la COVID-19</b></p>	<p><b>3.9 Aides sous forme de reports d'imposition ou de taxation et/ou de reports de cotisations de sécurité sociale</b></p> <p>Régimes d'aides consistant en des reports temporaires d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale qui s'appliquent aux entreprises (y compris les travailleurs indépendants) particulièrement touchés par la pandémie de COVID-19, par exemple dans des secteurs et des régions spécifiques ou d'une certaine taille.</p>

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<p><b>3.10 Aides sous forme de subventions salariales en faveur des salariés afin d'éviter les licenciements durant la flambée de COVID-19</b></p> <p>Régimes d'aides conçus pour éviter les licenciements durant la flambée de COVID-19 pour les entreprises de certains secteurs et régions spécifiques ou d'une certaine taille qui sont particulièrement touchées par la pandémie</p>	<p><b>2.6 Aides en faveur de la décarbonation des procédés de production industriels grâce à l'électrification et/ou à l'utilisation d'hydrogène renouvelable et électrolytique remplissant certaines conditions et en faveur des mesures d'efficacité énergétique</b></p> <p>Faciliter les investissements dans la décarbonation des activités industrielles, notamment grâce à l'électrification et aux technologies utilisant l'hydrogène renouvelable et électrolytique, ainsi que dans des mesures d'efficacité énergétique dans l'industrie</p>	<p><b>2.6 Aides en faveur de la décarbonation des procédés de production industriels grâce à l'électrification et/ou à l'utilisation d'hydrogène renouvelable et électrolytique remplissant certaines conditions et en faveur des mesures d'efficacité énergétique</b></p> <p>Faciliter les investissements dans la décarbonation des activités industrielles, accélérer l'électrification et les mesures d'efficacité énergétique dans l'industrie, et produire de l'hydrogène renouvelable et électrolytique</p>
<p><b>3.11 Mesures de recapitalisation</b></p> <p>Aides sous forme de fonds propres et/ou d'instruments hybrides en faveur des entreprises confrontées à des difficultés financières en raison de la pandémie de COVID-19, sous réserve de conditions d'admissibilité et d'entrée spécifiques</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sans l'intervention de l'État, le bénéficiaire cesserait ses activités ou éprouverait de graves difficultés à les poursuivre</li> <li>• Il est dans l'intérêt général d'intervenir</li> <li>• Le bénéficiaire est dans l'incapacité de se financer sur les marchés à des conditions abordables</li> <li>• Le montant des recapitalisations ne doit pas dépasser le minimum nécessaire pour assurer la viabilité du bénéficiaire et devrait se limiter à rétablir la structure de capital qui était celle dudit bénéficiaire avant la flambée de COVID-19</li> <li>• Rémunération appropriée de l'État</li> <li>• La mesure de recapitalisation doit contenir des incitations appropriées pour que la recapitalisation soit remboursée lorsque l'économie se stabilise</li> </ul>	<p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'aide ne peut dépasser 10 % du budget d'un régime, à quelques exceptions près Les investissements doivent permettre de réduire les émissions directes de gaz à effet de serre de 40 % ou la consommation d'énergie de 20 %</li> <li>• Mise en concurrence, ou coûts admissibles correspondant au calcul de la différence entre le coût du projet soutenu et les économies de coûts, avec une intensité d'aide maximale de 40 %, avec des bonus pour les PME et les investissements dépassant les exigences minimales de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de la consommation d'énergie</li> </ul>	<p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'aide ne peut dépasser 10 % du budget d'un régime ou 200 millions d'euros, à quelques exceptions près Les investissements doivent permettre de réduire les émissions directes de gaz à effet de serre de 40 % ou la consommation d'énergie de 20 %</li> <li>• Mise en concurrence, ou coûts admissibles correspondant au calcul de la différence entre le coût du projet soutenu et les économies de coûts, avec une intensité d'aide maximale de 40 %, avec des bonus pour les PME et les investissements dépassant les exigences minimales de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de la consommation d'énergie Les coûts admissibles peuvent également correspondre aux coûts d'investissement pour les équipements, les machines ou les installations nécessaires à la réalisation de l'électrification, au passage à l'hydrogène ou aux combustibles dérivés de l'hydrogène ou à l'amélioration de l'efficacité énergétique, avec des</li> </ul>

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<p><b>3.12 Aides sous forme de soutien aux coûts fixes non couverts</b></p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coûts fixes non couverts par la contribution aux bénéfices, supportés entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 30 juin 2022</li> <li>• Baisse minimale du chiffre d'affaires de 30 %</li> <li>• Montant maximal de l'aide: 12 millions d'euros par entreprise</li> </ul> <p>Intensité maximale de l'aide: 70 %, sauf pour les microentreprises et les petites entreprises (90 %)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire face aux bénéfices exceptionnels, y compris lors des périodes où les prix de l'électricité ou du gaz naturel sont très élevés, par la mise en place d'un mécanisme de récupération défini préalablement.</li> <li>• La Commission considère généralement qu'en l'absence d'aide, les activités des bénéficiaires resteraient inchangées (effet incitatif)</li> </ul>	<p>intensités d'aide maximales applicables</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire face aux bénéfices exceptionnels, y compris lors des périodes où les prix de l'électricité ou du gaz naturel sont très élevés, par la mise en place d'un mécanisme de récupération défini préalablement</li> <li>• La Commission considère généralement qu'en l'absence d'aide, les activités des bénéficiaires resteraient inchangées (effet incitatif)</li> </ul>
<p><b>3.13 Soutien à l'investissement en vue d'une reprise durable</b></p> <p>Aides destinées à combler un déficit d'investissement dans l'économie dû à la crise</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensité maximale de l'aide: 15 %, avec un bonus possible de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises et de 20 points de pourcentage pour les petites entreprises, avec des exceptions pour les zones assistées</li> <li>• Montant maximal de l'aide: 10 millions d'euros par entreprise</li> <li>• Plafonds relevés pour les garanties et les prêts</li> </ul>	<p><b>2.7 Aides à la réduction supplémentaire de la consommation d'électricité</b></p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parvenir à réduire la consommation d'électricité prévue aux articles 3 et 4 du règlement (UE) 2022/1854</li> <li>• Une compensation financière est versée pour l'électricité supplémentaire non consommée par rapport à la consommation prévue</li> <li>• L'aide doit être accordée dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence</li> <li>• Rémunération à octroyer sur la base d'une réduction supplémentaire effective de la consommation d'électricité</li> </ul>	
<p><b>3.14 Soutien à la solvabilité</b></p> <p>Aides destinées à encourager les investissements privés dans des fonds propres, des titres de créance subordonnés ou des quasi-fonds propres</p> <p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sous la forme de garanties publiques ou de mesures similaires pour que les fonds d'investissement spécifiques investissent dans des bénéficiaires finaux</li> <li>• Seules les PME et les petites entreprises à moyenne capitalisation sont éligibles</li> </ul>		<p><b>2.8 Aides en faveur d'investissements accélérés dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette</b></p> <p>Soutenir des investissements privés afin de combler le déficit d'investissements productifs dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette</p> <p>Prévoir des incitations au déploiement de ces investissements, compte tenu également des difficultés à l'échelle mondiale qui menacent de réorienter les nouveaux investissements dans ces secteurs au profit de pays tiers en dehors de l'Espace économique européen</p>

Encadrement temporaire COVID-19	Encadrement temporaire Ukraine	Encadrement de crise et de transition
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des conditions spécifiques pour le partage des risques s'appliquent</li> <li>• Montant maximal des financements fournis: 10 millions d'euros par entreprise</li> </ul>		<p><u>Critères principaux</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aides à l'investissement en faveur de la production d'équipements nécessaires à la transition vers une économie à zéro émission nette, à savoir des batteries, des panneaux solaires, les éoliennes, des pompes à chaleur, des électrolyseurs et des équipements pour le piégeage, l'utilisation et le stockage du dioxyde de carbone; ou la production de composants essentiels; ou la production ou la valorisation des matières premières correspondantes</li> <li>• Aucune aide ne peut être octroyée pour faciliter la délocalisation d'activités de production d'un État membre vers un autre État membre</li> <li>• Effet incitatif présumé si le bénéficiaire sollicite une aide avant le début des travaux</li> <li>• Intensité maximale de l'aide: 15 %, 20 % (zones «c») ou 35 % (zones «a»), avec des compléments pour les PME dans le cadre de régimes d'aides</li> <li>• Montant maximal de l'aide: 150 millions d'euros, 200 millions d'euros (zones «c») ou 350 millions d'euros (zones «a») dans le cadre de régimes d'aides</li> <li>• Aide individuelle possible jusqu'à concurrence du montant de la subvention qu'un bénéficiaire pourrait recevoir, de manière vérifiable, pour un investissement équivalent dans un pays tiers en dehors de l'Espace économique européen, pour autant que des conditions spécifiques soient satisfaites, y compris les exigences en matière d'investissement dans des régions assistées</li> </ul>

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe III – Comparaison des lignes directrices en matière d'aides d'État soutenant la reprise et la transition

Condition	Communication PIIEC	Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie	Encadrement de crise et de transition (2.5, 2.6 et 2.8)
<b>Défaillance du marché</b>	Graves défaillances systémiques ou du marché, ou défis sociétaux importants	Défaillances résiduelles du marché (auxquelles d'autres politiques et mesures n'ont pas remédié)	Pas nécessaire
<b>Intensité de l'aide</b>	Déficit de financement (contrefactuel)	1) Une procédure de mise en concurrence a lieu, avec quelques exceptions 2) Jugée proportionnée si les intensités d'aide maximales visées à la section 4 sont respectées pour des types d'aides spécifiques	2.5: mise en concurrence ou fixation administrative 2.6: différence entre les coûts et les économies de coûts ou recettes supplémentaires, ou par la mise en concurrence 2.8: intensité maximale de l'aide ou aide d'alignement
<b>Récupération</b>	Oui	Oui	Non
<b>Montants d'aide maximaux</b>	Non	Non	2.5: non 2.6: 200 millions d'euros, avec possibilité de dérogation si justification appropriée 2.8: 150, 250 ou 350 millions d'euros, en fonction de la zone, pas de plafond pour l'aide d'alignement
<b>Bonus PME</b>	Non	Oui	Oui
<b>Cumul avec des fonds gérés de manière centralisée</b>	Le financement public total ne dépasse pas le taux le plus favorable	Nécessité de vérifier l'absence de surcompensation	2.5 et 2.6: possible pour différents coûts admissibles 2.8: les règles de cumul ne s'appliquent qu'aux autres aides d'État, et non aux fonds gérés de manière centralisée
<b>Effet incitatif</b>	Oui	Oui	2.5 et 2.6: effet incitatif présumé 2.8: présumé si la demande est introduite avant le début des travaux
<b>Nécessité et proportionnalité</b>	Confirmées sur la base du déficit de financement, avec récupération potentielle	Nécessité: remédier aux défaillances résiduelles du marché et effet incitatif Proportionnalité: aide limitée au minimum nécessaire — voir les intensités d'aide maximales	Nécessité: présumée Proportionnalité: présumée si l'intensité maximale de l'aide est respectée
<b>Analyse d'impact</b>	Non	Oui	Non
<b>Effets négatifs à prendre en considération</b>	Critère de mise en balance: les effets négatifs concernent l'incidence prévisible sur la concurrence entre entreprises sur les marchés de produits concernés Risque de surcapacité, risque de verrouillage du marché et de position dominante et risque de course aux subventions entre États membres	Critère de mise en balance: effets négatifs définis par type de projet (incidence sur la concurrence et les échanges)	Il n'est pas nécessaire d'appliquer le critère de mise en balance
<b>Évaluation <i>ex post</i></b>	La Commission peut demander une évaluation <i>ex post</i>	Oui, la Commission peut demander des <u>régimes</u> , requis <i>de facto</i> pour les régimes supérieurs à 150 millions d'euros par an ou supérieurs à 750 millions sur la durée totale	Aucune évaluation prévue

Source: Cour des comptes européenne.

## Abréviations et acronymes

**CEEAG:** Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie

**IRA:** loi américaine sur la réduction de l'inflation (*Inflation Reduction Act*)

**PIB:** produit intérieur brut

**PIIEC:** projet important d'intérêt européen commun

**PME:** petites et moyennes entreprises

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

# Glossaire

**Aide d'État:** soutien direct ou indirect fourni par les pouvoirs publics à une entreprise ou à une organisation, qui lui confère un avantage par rapport à ses concurrents.

**Aides d'État de minimis:** aides d'État dont le montant se situe en deçà d'un certain seuil et qui ne requièrent donc pas l'approbation de la Commission.

**Amélioration de la réglementation:** concept guidant la politique et le processus législatif de l'UE, fondé sur le principe selon lequel la réglementation devrait atteindre ses objectifs au moindre coût et être conçue d'une manière transparente et étayée par des éléments probants, avec la participation des citoyens et des parties prenantes.

**Autonomie stratégique:** capacité à agir de manière autonome dans des domaines stratégiques importants sans dépendre dans une trop large mesure d'autres pays.

**Cumul:** combinaison d'une mesure d'aide d'État avec d'autres mesures du même type.

**Défaillance du marché:** situation dans laquelle des producteurs ou des prestataires de services agissent d'une manière défavorable au bien commun afin de servir leurs propres intérêts. Par exemple, une entreprise qui s'abstient d'investir dans une nouvelle technologie à faible intensité de carbone et de la mettre sur le marché, car elle ne sera pas en mesure d'en tirer parti.

**Déficit de financement:** écart entre le montant nécessaire pour financer une opération et le montant effectivement disponible.

**Économie à zéro émission nette:** économie à zéro émission nette de gaz à effet de serre

**Effet incitatif:** changement de comportement induit par une aide d'État, telle qu'une décision d'entreprendre une activité qui, sinon, n'aurait pas été entreprise, ou de l'entreprendre dans un lieu spécifique ou à plus grande échelle qu'initialement prévu.

**Élément d'aide:** mesure de l'avantage économique que les entreprises tirent des aides d'État plutôt que le montant nominal de l'aide, ce qui permet de comparer les aides d'État provenant de différents instruments, comme les subventions directes, les prêts bonifiés ou les garanties.

**Entreprise:** toute entité, comme une société, fournissant des biens ou des services sur un marché donné.

**Fonds gérés de manière centralisée:** financements de l'UE gérés par les institutions, agences, entreprises communes ou autres organismes européens, plutôt que directement ou indirectement sous le contrôle des États membres.

**Intensité maximale de l'aide** montant total d'aide qui peut être versé, exprimé en pourcentage des coûts éligibles.

**Notification (préalable) d'une aide d'État:** procédure suivant laquelle un État membre notifie au préalable à la Commission ses projets d'aide d'État, afin d'obtenir un retour d'information informel sur leur compatibilité avec le droit de l'UE, avant la notification obligatoire.

**Pacte vert pour l'Europe:** stratégie de croissance que l'UE a adoptée en 2019 pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

**Politique industrielle:** ensemble d'actions visant à assurer les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie.

**Procédure d'infraction:** procédure en plusieurs étapes par laquelle la Commission engage des poursuites à l'encontre d'un État membre de l'UE qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union.

**Produit intérieur brut:** mesure de base de la taille globale de l'économie d'un pays.

**Projets importants d'intérêt européen commun:** grands projets transfrontaliers impliquant plusieurs États membres dans le but de remédier à de graves défaillances du marché ou du système. Ils visent à permettre l'innovation radicale et soutiennent les investissements dans les infrastructures d'une grande importance pour l'Union et ayant des retombées positives clairement définies sur le marché intérieur et la société dans son ensemble.

**Récupération:** mécanisme visant à garantir que les aides d'État excédentaires sont récupérées si un investissement s'avère plus rentable que prévu.

**Régime d'aide:** acte sur la base duquel, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides individuelles peuvent être octroyées à des entreprises.

**REPowerEU:** initiative de l'UE visant à mettre un terme à sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à diversifier son approvisionnement énergétique et à accélérer sa transition vers une énergie propre.

**Zones assistées:** zones désignées sur les cartes des aides à finalité régionale dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi (zones «a»), ou qui remplissent certains critères socio-économiques (zones «c»).

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-21>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-21>

## L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de George-Marius Hyzler, Membre de la Cour, assisté de Romuald Kayibanda, chef de cabinet; Annette Farrugia, attachée de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Sven Kölling, chef de mission; Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Kliś-Lemieszonek et Aleksandar Latinov, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Jennifer Schofield. La conception graphique a été assurée par Agnese Balode.



*De gauche à droite:* Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling et Annette Farrugia.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou contient des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-3009-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0097318	QJ-01-24-002-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3010-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/1521974	QJ-01-24-002-FR-N

En réaction aux perturbations économiques causées par la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a adapté son encadrement des aides d'État, si bien que, depuis 2020, elle a approuvé un nombre d'aides d'État aux entreprises nettement plus élevé. Nous avons analysé l'efficacité avec laquelle la Commission a adapté le cadre de l'UE relatif aux aides d'État et a procédé au suivi et à l'évaluation des aides d'État liées aux crises. Nous avons également examiné la cohérence de l'encadrement des aides d'État soutenant le pacte vert pour l'Europe et d'autres objectifs de la politique industrielle. Nous concluons que la Commission a réagi rapidement à la nécessité, pour les États membres, de recourir à des aides d'État, mais que son suivi des aides présentait des insuffisances et que les règles manquaient de cohérence. Nous recommandons à la Commission de renforcer son suivi des aides d'État, d'évaluer leur incidence sur la concurrence et de rationaliser les règles en matière d'aides d'État visant à soutenir la réalisation des objectifs de la politique industrielle de l'UE.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)

Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors