Note explicative

Projet de lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers

I. Historique et contexte

1. Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État

Les aides au sauvetage et à la restructuration constituent une des formes d'aide d'État qui fausse le plus la concurrence. En empêchant la sortie d'une entreprise du marché, elles entravent un mécanisme essentiel de la croissance de la productivité, à savoir l'éviction d'entreprises non efficientes par des concurrents plus efficients et plus innovants. Les aides au sauvetage et à la restructuration peuvent également provoquer des courses aux subventions stériles qui entravent le fonctionnement du marché intérieur. Le projet de lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration poursuit donc le même objectif principal que les versions précédentes, à savoir veiller à ce que ces aides ne soient accordées qu'à des conditions strictes qui limitent les effets néfastes sur la concurrence.

Dans le même temps, le projet fixe également les lignes directrices en matière d'aides au sauvetage et à la restructuration dans le cadre du programme de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État engagé par la Commission. Le programme a été lancé le 8 mai 2012, lorsque la Commission a adopté la communication relative à la modernisation du contrôle des aides d'État, qui définit les objectifs d'une réforme ambitieuse du contrôle des aides d'État. Cette réforme vise à contribuer à l'action plus large de l'UE destinée à favoriser la croissance tout en contribuant aux efforts déployés par les États membres sur la voie de l'assainissement budgétaire. Dans ce contexte, la politique en matière d'aides d'État doit avant tout viser à faciliter la mise en œuvre d'aides bien conçues, ciblant les défaillances du marché et poursuivant des objectifs d'intérêt commun européen («aides appropriées»). La Commission entend également se concentrer sur les aides ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur, simplifier les règles et accélérer la prise de décisions. Dans le contexte des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, les principes du programme de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État sont particulièrement visibles dans les efforts visant à mieux cibler les aides et à simplifier les conditions applicables aux formes d'aides au sauvetage et à la restructuration qui faussent moins la concurrence.

2 La révision des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration

Les lignes directrices actuelles concernant les aides au sauvetage et à la restructuration datent de 2004. À l'origine, elles devaient expirer en 2009 mais elles ont été prolongées deux fois, d'abord jusqu'en 2012 et ensuite jusqu'à leur remplacement par de nouvelles règles conformes au programme de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État.

Dans le contexte de l'arrivée à expiration antérieurement prévue des lignes directrices, la Commission a consulté les États membres et d'autres acteurs à deux reprises, soit en 2007 et en 2010-2011. En 2009, elle a également demandé au bureau de consultants économiques Oxera de

réaliser une étude sur des scénarios contrefactuels relatifs aux aides à la restructuration. Le projet de lignes directrices s'appuie sur l'ensemble de ces travaux, ainsi que sur l'expérience acquise par la Commission lors de l'application des lignes directrices actuelles et de l'appréciation des aides au sauvetage et à la restructuration accordées aux banques pendant la crise.

II. Contenu de la proposition

1. Soutien temporaire à la restructuration

Les lignes directrices actuelles abordent de manière identique toutes les formes d'aides à la restructuration: les prêts, les garanties, les injections de capital, les annulations de dettes et même les subventions en espèces à fonds perdu. Toutefois, les aides sous forme d'apports de liquidités (prêts et garanties) dont le montant et la durée sont limités faussent moins la concurrence que d'autres formes d'aides car elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes de liquidité, qui constituent généralement le principal obstacle à la restructuration, et parce qu'elles doivent être remboursées avec des intérêts.

Pour simplifier la fourniture des aides à la restructuration tout en réduisant les distorsions de concurrence, le projet de lignes directrices introduit la notion de soutien temporaire à la restructuration. Grâce à cette nouvelle notion, il sera possible de mettre à la disposition des PME en difficulté un soutien de trésorerie pendant une période qui, bien que limitée, est supérieure au délai de six mois pendant lequel les aides sous forme d'apports de liquidités accordées à titre d'aides au sauvetage peuvent actuellement être fournies (le projet de lignes directrices invite à formuler des observations sur deux options possibles, à savoir 12 ou 18 mois). Si les bénéficiaires d'un soutien temporaire à la restructuration ne sont pas tenus de présenter un plan de restructuration complet, ils doivent toutefois fournir un plan simplifié qui énumère les mesures qu'ils entendent prendre pour rétablir leur viabilité à long terme.

2. Des aides mieux ciblées

Bien que les lignes directrices actuelles concernant les aides au sauvetage et à la restructuration prévoient déjà des conditions strictes visant à réduire au minimum les distorsions de concurrence provoquées par les aides au sauvetage et à la restructuration, elles sont moins efficaces quand il s'agit de veiller à ce que les aides ciblent les cas pour lesquels l'intervention sert un intérêt public réel.

Le projet de lignes directrices contient donc de nouveaux filtres conçus pour vérifier que l'aide est accordée dans un intérêt public réel dans un cas donné. Il convient tout d'abord de démontrer que l'aide poursuit un objectif d'intérêt commun, en ce sens que le sauvetage de l'entreprise éviterait des difficultés sociales ou remédierait à des défaillances du marché. Le projet de lignes directrices donne une liste non exhaustive de situations dans lesquelles les aides seraient justifiées à ce titre; une disposition propre aux PME applique une norme moins stricte et énumère des situations davantage en rapport avec les problèmes des PME.

Les aides ne seront aussi d'intérêt public que si elles apportent un réel changement par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence d'aide. Le projet de lignes directrices oblige donc les États membres à faire une comparaison avec un autre scénario crédible ne comportant pas d'aides d'État.

Dans un but de simplification, cette obligation ne s'applique pas aux aides au sauvetage ni aux mesures de soutien temporaire à la restructuration.

3. Répartition des charges

Les lignes directrices existantes obligent les entreprises qui font l'objet d'une restructuration à apporter une contribution aux coûts de restructuration sur leurs propres ressources. Cette règle de la «contribution propre» a permis de limiter le montant de l'aide au minimum nécessaire. Elle n'était toutefois pas suffisamment précise pour assurer une répartition équitable des coûts de la restructuration entre les investisseurs et les contribuables.

Lors de l'examen du soutien public accordé aux banques pendant la crise, la Commission a développé une approche plus ciblée à cet égard, en utilisant le concept de «répartition des charges». Ce concept a une incidence non seulement sur le montant de la contribution propre, mais également sur l'identité de ceux qui la fournissent. En particulier, puisque les rendements élevés obtenus par les actionnaires en cas de bonne santé d'une entreprise sont compensés par le risque de pertes encouru, rien ne justifie que les contribuables supportent les pertes à la place des actionnaires.

Le projet de lignes directrices présente deux approches possibles de cette question. L'option 1 adopte une approche plus générale et exige que les contributions versées par les actionnaires et créanciers historiques soient raisonnables au vu des pertes probables qu'ils auraient subies en cas de faillite. L'option 2 est plus précise et exige d'abord que toutes les pertes antérieures soient supportées par les actionnaires et ensuite, si cela ne suffit pas, que des créanciers subordonnés contribuent également. Les deux options comportent un premier paragraphe identique qui précise que le type de contribution doit correspondre à la nature des difficultés de l'entreprise: les insuffisances de capitaux propres doivent faire l'objet de mesures d'augmentation de capital, tandis que les problèmes de trésorerie passent par une contribution sous une forme qui génère des liquidités pour l'entreprise.

4. Définition de la notion d'«entreprise en difficulté»

Seules les entreprises considérées comme des «entreprises en difficulté» peuvent bénéficier d'aides au titre des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Dans le même temps, comme leur viabilité est incertaine, les entreprises en difficulté ne sont généralement pas autorisées à recevoir d'autres types d'aides sans un examen préalable de leurs perspectives de viabilité dans le cadre des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

La définition de la notion d'«entreprise en difficulté» doit donc être abordée dans une perspective horizontale. Elle ne doit pas être vue comme un critère rendant une entreprise donnée admissible ou non au bénéfice d'aides d'État, mais comme un moyen de déterminer, entre deux approches, celle qu'il convient de choisir pour démontrer qu'une aide est compatible avec le marché intérieur.

Pour les entreprises qui ne sont pas en difficulté, l'accent est mis principalement sur les conditions et circonstances de l'aide elle-même. Cependant, lorsqu'une entreprise est en difficulté, il y a lieu d'examiner l'ensemble des aides qu'elle perçoit, dans le contexte de son activité et de ses perspectives d'évolution globales, afin de veiller à ne pas générer des distorsions par le maintien d'une entreprise défaillante sur le marché.

Étant donné que la définition sert à délimiter le champ d'application de ces deux approches, il est communément admis qu'il conviendrait de prévoir une définition unique dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration et de l'appliquer à l'ensemble des règles et lignes directrices relatives aux aides d'État, sauf lorsque des circonstances particulières requièrent de s'écarter de cette présomption.

La définition actuelle de la notion d'«entreprise en difficulté» renferme à la fois des critères «stricts» (objectifs) et des critères «souples» qui requièrent une appréciation plus large et plus subjective de la situation de l'entreprise. Afin d'accroître la clarté et la sécurité juridique, le projet de lignes directrices vise à privilégier les critères stricts au détriment des critères souples, permettant ainsi aux autorités chargées de l'octroi des aides et aux bénéficiaires potentiels de ces dernières de déterminer plus facilement si une entreprise est en difficulté ou non.

Les critères souples sont donc réduits à une catégorie résiduelle qui ne s'appliquera que dans des circonstances exceptionnelles. Afin de conserver plus ou moins à l'identique la portée de la définition, le projet de lignes directrices compense la réduction du champ d'application des critères souples par l'introduction de nouveaux critères stricts.

Après avoir entendu l'avis des États membres et d'autres parties prenantes sur les critères stricts présentés dans le cadre du second projet de règlement de minimis, la Commission réfléchit à la manière d'identifier au mieux les entreprises en difficulté aux fins de ce règlement. Dans le même temps, compte tenu de la volonté de nombreuses parties prenantes d'examiner en détail la définition dans le cadre des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, le projet de lignes directrices vise à élargir le débat sur la manière d'affiner les critères stricts en vue de plus de clarté et de sécurité pour toutes les parties prenantes. Ces dernières sont donc invitées à faire savoir si elles estiment que les critères proposés sont appropriés pour identifier les entreprises en difficulté et s'il existe d'autres critères qui pourraient y contribuer de manière plus fiable. Des commentaires étayés par des données seraient, à cet égard, particulièrement utiles.

Le projet de lignes directrices propose aussi un certain nombre d'options supplémentaires en rapport avec les critères stricts, comme le fait de cumuler les critères concernant le ratio emprunts/capitaux propres et le ratio de couverture des intérêts et celui de remplacer l'EBIT par l'EBITDA dans le ratio de couverture des intérêts. Les commentaires des parties prenantes ne doivent pas nécessairement se limiter aux options proposées.

En ce qui concerne le principe d'une définition unique pour l'ensemble des règlements et lignes directrices portant sur les aides d'État, le projet de lignes directrices propose une exception visant à simplifier l'utilisation de la définition dans les faits. Compte tenu de l'appréciation complexe nécessaire pour déterminer si une entreprise satisfait ou non aux critères souples, le projet de lignes directrices prévoit qu'en ce qui concerne les règlements de la Commission et les régimes d'aides (c'est-à-dire les cas ne devant pas faire l'objet d'une notification à la Commission), seuls les critères stricts s'appliqueront. Cette disposition élargit le recours à une approche qui, jusqu'à présent, ne s'appliquait qu'aux aides accordées aux PME au titre du règlement général d'exemption par catégorie et aux régimes d'aides en faveur des PME relevant des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration elles-mêmes.

En outre, compte tenu du besoin spécifique de simplification dans le cadre du règlement *de minimis*, il convient de prévoir, pour ce règlement, une autre définition de la notion d'«entreprise en difficulté» basée sur un nombre réduit de critères stricts. Cette définition sera incluse dans le règlement *de minimis* lui-même et n'aura aucune incidence sur le texte des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

5. Autres modifications proposées

Les autres modifications importantes proposées dans le projet de nouvelles lignes directrices prévoient notamment:

- une augmentation du plancher de rémunération des aides au sauvetage pour inciter les bénéficiaires d'une aide à rembourser celle-ci dès que possible; une disposition similaire s'applique au soutien temporaire à la restructuration, qui prévoit des «hausses» tous les six mois pour renforcer encore les mesures encourageant la sortie du marché;
- des dispositions plus détaillées concernant les éléments devant obligatoirement figurer dans un plan de restructuration, ce qui permettra aux États membres et aux bénéficiaires d'une aide de savoir plus facilement quelles sont les informations requises par la Commission;
- des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence remplacent les «mesures compensatoires» qui s'appliquent au titre des lignes directrices existantes afin de privilégier la préservation de la concurrence sur le marché par rapport à la protection des concurrents; des orientations détaillées sont données sur la forme et le calibrage des mesures en matière de concurrence;
- étant donné qu'elles s'appliquent aux prestataires de services d'intérêt économique général (SIEG) ainsi qu'aux entreprises d'autres secteurs, les nouvelles lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration contiennent un ensemble limité de dispositions spécifiques pour les prestataires de SIEG;
- l'admissibilité des aides au titre de régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration est étendue pour couvrir, outre les PME, les entreprises qui ne peuvent être considérées comme des PME pour la simple raison qu'elles sont détenues par l'État à 25 % ou plus. Dans le même temps, pour limiter l'effet de distorsion des régimes, le montant maximal de l'aide qu'une entreprise peut recevoir au titre d'un régime d'aides est réduit de 10 à 5 millions d'euros;
- Conformément aux principes du programme de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, le projet de lignes directrices comporte également des dispositions en matière de transparence et d'évaluation ex post.

Les parties prenantes sont également invitées à donner leur avis sur les parties du projet de lignes directrices pour lesquelles aucune modification majeure de la pratique actuelle n'est proposée – comme l'interaction entre l'aide au sauvetage et l'aide à la restructuration, l'exclusion des secteurs du charbon, de l'acier et des services financiers, l'exemption de l'obligation relative aux mesures en matière de concurrence pour les petites entreprises et les dispositions spécifiques concernant les aides à la restructuration dans les régions assistées – en tenant compte des principes du programme

de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, et notamment de la nécessité d'autoriser un soutien ciblé à la restructuration en cas de besoin, sans pour autant affaiblir les mesures incitant les entreprises à se restructurer par leurs propres moyens.