



Les aides d'État dans la crise Covid-19 : un dilemme européen

Face à l'impact économique de la crise de la Covid-19, la Commission européenne a assoupli temporairement le cadre régissant le recours aux aides d'État. Des formes d'aides toujours plus diversifiées, des plafonds relevés et des délais d'octroi étendus ont par ailleurs amendé ce cadre. Comme l'atteste la mise en œuvre très large des mesures de soutien, prévues notamment pour les secteurs les plus touchés par la crise, ces ajustements étaient nécessaires pour faire face à l'urgence et limiter le choc économique. Toutefois, l'utilisation massive et hétérogène des mesures pourrait, si elle était prolongée au-delà du nécessaire, favoriser des distorsions de concurrence sur le marché intérieur et peser sur l'endettement public des États membres, au détriment des objectifs de long terme écologiques et numériques de l'Union européenne. La sortie des régimes d'aide d'urgence devra donc être anticipée.

Dorothee de FRANCLIEU, Émilie HERMET
Direction des Politiques européennes et multilatérales
Service des Relations européennes

Codes JEL
G33, G38,
H12, H81

3 000 milliards d'euros

le montant total des aides d'État autorisées par la Commission européenne à fin décembre 2020, dans le cadre de la crise Covid-19, pour les États membres de l'Union européenne (UE)

20 %

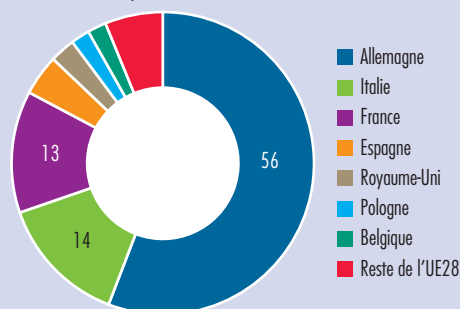
la part de ces aides orientée vers un secteur donné ou des entreprises de taille spécifique

389 décisions

le nombre de décisions d'aides d'État autorisées par la Commission européenne à fin décembre 2020 pour les États membres de l'UE, dans le contexte de la crise Covid-19

Répartition des aides d'État « Covid-19 » autorisées par la Commission européenne pour les États membres de l'Union européenne entre le 19 mars et le 31 décembre 2020

(en % du montant total)



Note : Les montants autorisés diffèrent de ceux qui sont effectivement versés, et pour lesquels nous ne disposons pas des données exhaustives.

Sources : Commission européenne et calculs des auteurs.



1 Les règles européennes encadrant le recours aux aides d'État dans la crise de la Covid-19

Des mesures conditionnelles pour le soutien aux entreprises

Le droit européen interdit les aides d'État, au-delà d'exceptions précises, car elles sont jugées contraires aux règles du marché intérieur.

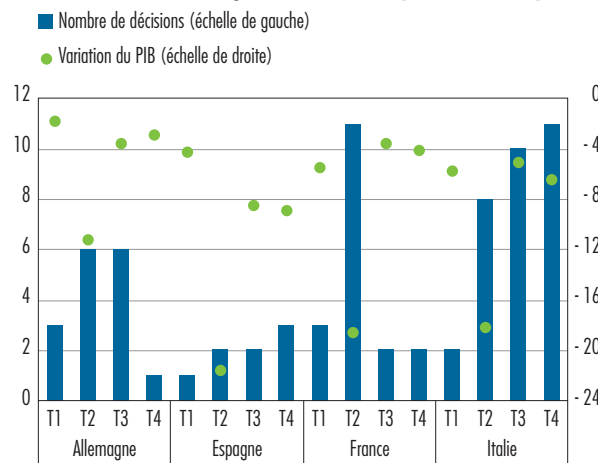
Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « afin d'apprécier s'il y a aide, il convient [...] de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales du marché¹ ». Ainsi une aide d'État est une aide publique qui confère à l'entreprise visée un avantage sélectif, affectant à la fois la concurrence et les échanges intra-Union européenne (ministère de l'Économie et des Finances, 2016a) ; elle n'est donc pas neutre pour le fonctionnement du marché intérieur.

L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit cependant des cas, compatibles avec la crise Covid-19, où des aides d'État peuvent être accordées sous certaines conditions à des entreprises en vue de soutenir leur économie. L'article 107 § 2 b du TFUE autorise ainsi les aides qui visent à remédier aux dommages dus à des « circonstances extraordinaires » et l'article 107 § 3 b celles liées à des « perturbations graves de l'économie d'un État membre ». Dans ce cadre s'inscrivent la crise financière de 2008 (ministère de l'Économie et des Finances, 2016b) ou des catastrophes naturelles tel le séisme qui a touché plusieurs régions d'Italie en 2016².

L'amplification de la crise Covid, frappant l'économie européenne dès le début du printemps 2020, a ainsi justifié le recours à ces mesures d'aides d'État (cf. graphique 1). Le PIB de l'UE a en effet chuté de - 3,2% entre le quatrième trimestre 2019 et le premier trimestre 2020, et de - 11,1% entre le premier et le deuxième trimestre 2020 (PIB en volume, corrigé des variations saisonnières). Cette chute a largement

G1 Évolution comparée du nombre de décisions d'aides d'État et du PIB dans quatre pays européens en 2020

(variation du PIB en % en glissement annuel [PIB en volume])



Sources : Commission européenne et OCDE.

affecté des pays comme l'Espagne (variations à - 5,4 et - 17,8%) ou encore la France (- 5,8 et - 13,6%).

Des mesures inspirées de l'expérience de la crise financière de 2008

Dès mars 2020, au moment de la progression de la pandémie sur le continent européen, la Commission européenne a proposé, comme durant la crise financière de 2008, un cadre temporaire sur la base du TFUE précisant les conditions auxquelles devaient répondre les régimes d'aides d'État dans le contexte de la crise.

Alors que le cadre temporaire adopté lors de la crise de 2008 avait principalement été utilisé dans le secteur financier, en 2020 il concerne largement l'économie réelle, en relation avec le type de choc subi. Toutefois, les cadres de 2008 et 2020 se rapprochent sur les formes d'aides, telles que les subventions ou les prêts à taux d'intérêt bonifié, et sur les conditions d'octroi comme l'existence d'un montant plafond de subvention par entreprise.

Ces ajustements, concomitants des actions de la Banque centrale européenne (notamment le lancement du programme d'achats d'urgence pour faire face à

¹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt du 11 juillet 1996, SFEI, affaire C-39/94. <https://ec.europa.eu/>

² Décision de la Commission européenne, SA.49898 : « Critères d'octroi d'aides en faveur des entreprises agricoles touchées par les séismes qui ont frappé les régions Abruzzes, Lazio, Marche et Ombrie à partir du 24 août 2016 ». <https://ec.europa.eu/>



Principaux amendements apportés au cadre temporaire des régimes d'aides d'État en 2020

	19 mars	3 avril	8 mai	29 juin	13 octobre
Formes d'aides ajoutées successivement au cadre temporaire	Subventions directes ou avantages fiscaux, prêts garantis par l'État (PGE), prêts à taux d'intérêt bonifiés, assurance-crédit à l'export	Aides ciblées vers la lutte contre la Covid-19 (production, R&D, etc.) et le soutien à l'emploi (subvention salariale)	Mesures en fonds propres et quasi-fonds propres (recapitalisation et instruments de dette subordonnée)	Soutien aux micro-et petites entreprises, dont <i>start-up</i>	Soutien aux coûts fixes non couverts par les recettes des entreprises
Prolongation du cadre temporaire	Au 31 décembre 2020 pour toutes formes d'aides	Au 31 décembre 2020 pour toutes formes d'aides	Au 31 décembre 2021 pour toutes formes d'aides Exception au 30 juin 2021 pour les recapitalisations	Au 31 décembre 2020 pour toutes formes d'aides Exception au 30 juin 2021 pour les recapitalisations	Au 30 juin 2021 pour toutes formes d'aides Exception au 30 septembre 2021 pour les recapitalisations

Notes : Ces amendements portent sur les types d'aides entrant dans le cadre temporaire des régimes d'aides d'État (dans le contexte de crise Covid-19) et sur la date limite pour demander des aides.

Ce cadre temporaire est fondé sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

À ces amendements d'application jusqu'au 31 décembre 2020 s'ajoutent celui du 28 janvier 2021 qui étend les plafonds d'aides et leur octroi jusqu'au 31 décembre 2021 et celui du 18 novembre 2021 qui prolonge à son tour le cadre temporaire jusqu'au 30 juin 2022 et introduit deux nouvelles mesures pour encourager directement les investissements privés prospectifs et soutenir la solvabilité des entreprises, pendant une période limitée supplémentaire.

Source : Commission européenne.

la pandémie – PEPP) et des assouplissements pruden- tiels du Mécanisme de surveillance unique (MSU), ont permis à l'Europe d'agir promptement et avec force face aux chocs économiques et financiers induits par la crise sanitaire.

Des mesures ajustées au cours de la crise sanitaire

Entre mars et décembre 2020, le cadre temporaire a été amendé quatre fois. Ces modifications successives ont permis, d'une part, d'introduire de nouvelles formes d'aides, à l'exemple de l'amendement d'avril 2020 qui introduit des aides ciblées pour la production d'équipements et la recherche et développement (R&D) liés au coronavirus. D'autre part, elles ont permis de prolonger les mesures en vigueur (cf. tableau *infra*).

2 Des aides massives autorisées pour soutenir l'économie réelle

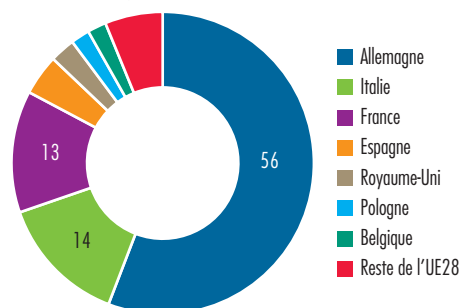
Une répartition des aides concentrée sur quelques pays

En volume, les aides d'État représentent des montants considérables : la Commission européenne estime à plus de 3 000 milliards d'euros (Mathieu Collin *et al.*, 2021) les montants d'aides autorisés pour les différents États membres à fin décembre 2020³, à travers 389 décisions.

Ces montants, mobilisables dans le cadre des régimes d'aides d'État, sont inégalement répartis au sein des membres de l'Union européenne, et profitent principalement à l'Allemagne (plus de 50%), à l'Italie et à la France (respectivement 14 % et 13 %) – cf. graphique 2.

La part prépondérante des aides autorisées pour les économies allemande et, dans une bien moindre mesure, italienne et française, n'est pas sans lien avec le rapport au PIB. Toutefois, les montants autorisés par la Commission

G2 Répartition des aides d'État « Covid-19 » autorisées par la Commission européenne pour les États membres de l'Union européenne entre le 19 mars et le 31 décembre 2020
(en % du montant total)



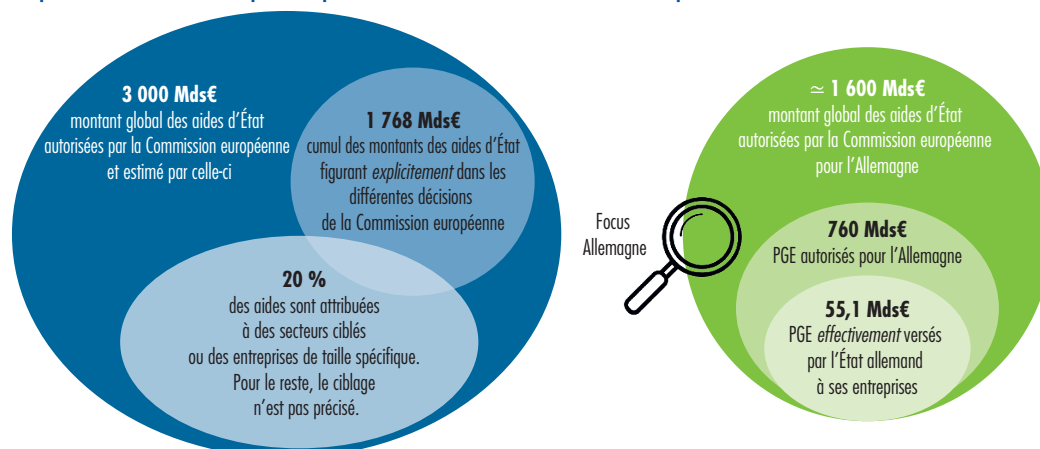
Note : Les montants autorisés diffèrent de ceux qui sont effectivement versés, et pour lesquels nous ne disposons pas des données exhaustives.

Sources : Commission européenne et calculs des auteurs.

³ Ce chiffre s'appuie sur l'ensemble des mesures budgétisées dans les communications de la Commission (<https://ec.europa.eu/>), ainsi que sur ses propres estimations pour les mesures dont les montants n'apparaissent pas dans les communications.



Aides autorisées par la Commission européenne pour les États membres de l'Union européenne au 31 décembre 2020



Notes : Focalisation ici sur l'Allemagne car les aides autorisées pour ce pays correspondent à plus de 50% des aides totales octroyées au 31 décembre 2020 et parce qu'il existe un écart notable entre le montant des aides autorisées et celui des aides effectivement versées. PGE, prêt garanti par l'État.

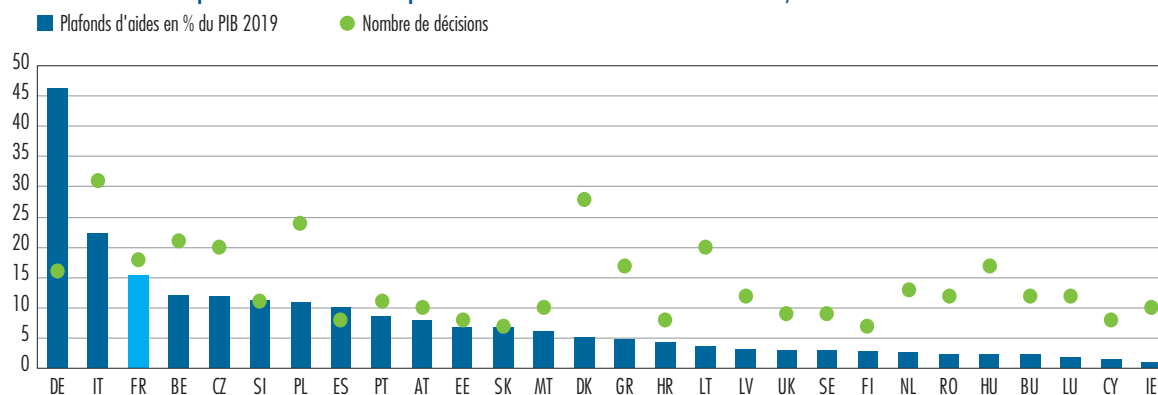
Source : Commission européenne.

peuvent différer des montants finalement déboursés. La perspective est en revanche différente sous l'angle de la répartition du nombre de décisions d'aides (cf. graphique 3) : si l'Italie se démarque avec le plus grand nombre de décisions, l'écart entre pays est moins prononcé que pour le montant d'aides rapporté au PIB. Cela montre que les États se sont approprié la large palette d'aides autorisées.

Cela étant, les données disponibles sont à considérer avec précaution. Les montants globaux annoncés

par la Commission européenne ne sont pas nécessairement détaillés dans les décisions qu'elle publie par État membre, ce qui ne permet pas de croiser les informations avec les versements effectifs. Le cas de l'Allemagne est en cela significatif : les aides autorisées sont majoritairement des prêts garantis par l'État (PGE) et des prêts à taux bonifié dont les montants n'ont pas été systématiquement publiés dans les décisions de la Commission. De plus, les montants autorisés se rapprochent généralement des plafonds des différents régimes d'aides et les États ne

G3 Aides d'État autorisées par la Commission européenne dans le contexte de crise Covid-19, au 31 décembre 2020



DE	Allemagne	CZ	Rép. tchèque	PT	Portugal	MT	Malte	LT	Lituanie	FI	Finlande	BU	Bulgarie
IT	Italie	SI	Slovénie	AT	Autriche	DK	Danemark	LV	Lettonie	NL	Pays-Bas	LU	Luxembourg
FR	France	PL	Pologne	EE	Estonie	GR	Grèce	UK	Royaume-Uni	RO	Roumanie	CY	Chypre
BE	Belgique	ES	Espagne	SK	Slovaquie	HR	Croatie	SE	Suède	HU	Hongrie	IE	Irlande

Sources : Commission européenne, Eurostat, calculs des auteurs.



les déboursent pas nécessairement en intégralité. Ainsi, en Allemagne, alors que les programmes autorisés au titre des PGE correspondaient à une enveloppe de plus de 760 milliards d'euros, seulement 51,1 milliards ont été effectivement versés aux entreprises au 31 décembre 2020, soit environ 1,5 % du PIB de 2019 (Bruegel, 2020). En comparaison (de même source), sur le programme de 450 milliards d'euros de PGE autorisé pour la France, 130 milliards ont effectivement été versés aux entreprises, soit environ 5,4 % du PIB français de 2019.

L'analyse des aides d'État liées à la crise sanitaire est d'une précision très variable selon le type d'aide, mais aussi selon la distinction entre aides autorisées par la Commission et celles effectivement versées par les États (cf. schéma *supra*). Les chiffres publiés par la Commission – quand ils le sont – correspondent principalement aux montants globaux autorisés. Comme le souligne une étude réalisée pour le Parlement européen (Van Hove, 2020), les aides d'État autorisées pendant cette période de crise sanitaire sont difficiles à analyser en détail, les données étant partielles et non structurées. En particulier, il est délicat de rapprocher :

- les montants d'aides autorisés et ceux effectivement déboursés, partiellement disponibles auprès des ministères des finances nationaux ;
- les montants alloués et les types d'aides, les régimes-cadres regroupant en effet différentes mesures sous un budget global. La distinction entre la part du budget dédiée aux prêts à taux bonifiés et celle dédiée aux subventions n'est par exemple pas possible ;
- les aides allouées et les secteurs bénéficiaires en raison d'un ciblage hétérogène des mesures. Certaines aides sont ainsi définies par secteur, tandis que d'autres le sont par taille d'entreprise.

Ces difficultés rendent notamment délicate une évaluation précise des risques associés aux assouplissements introduits pendant la crise sanitaire sur les règles régissant les aides d'État.

Une répartition sectorielle peu précise des aides d'État

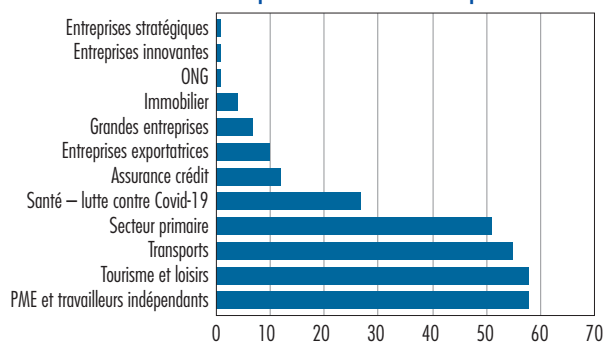
L'examen des communications de la Commission par régime d'aide d'État aboutit à un total d'aides de 1 768 milliards d'euros, différent, pour les raisons décrites dans la section précédente, du montant global de 3 000 milliards avancé par la Commission.

Sur ce total, seulement 20 % environ (362 milliards d'euros) ont été attribués de manière ciblée vers des secteurs spécifiques. Les principaux bénéficiaires sont le secteur de la santé et ceux dont l'essentiel des activités n'est pas réalisable en télétravail, comme le transport et le tourisme (cf. encadré *infra*)⁴.

Les autres aides d'État ne visent pas un secteur en particulier. Une fraction porte sur des entreprises en difficulté d'une taille spécifique plutôt que d'un secteur déterminé : PME ou travailleurs indépendants (193 milliards d'euros), grandes entreprises (49 milliards d'euros). D'autres aides portent sur des entreprises en difficulté de tailles et de secteurs divers (cf. graphique 4).

Les aides accordées aux PME et aux indépendants se sont avérées substantielles, ces acteurs économiques ayant subi de front les mesures de contrôle sanitaire. En particulier, les indépendants ont été confrontés, souvent plus que les employés, à une très forte contraction des heures travaillées (Commission européenne, 2021b).

G4 Nombre de décisions d'aides d'État « Covid-19 » autorisées de manière ciblée entre le 19 mars et le 31 décembre 2020 par la Commission européenne



Note : ONG, organisation non gouvernementale.
Sources : Commission européenne et calculs des auteurs.

⁴ Les compagnies aériennes, touchées par la crise, ont notamment bénéficié de ces dispositifs. Par exemple, Air France a été aidée à hauteur de 7 milliards d'euros par une décision du 4 mai 2020 (SA.59913) et de 4 milliards par une décision du 6 avril 2021 (SA.59913) – cf. liste des mesures sur le site Internet de la Commission européenne : <https://ec.europa.eu/competition-policy/>



Par leur ampleur (en volume), leur large périmètre de bénéficiaires et leurs modalités d'octroi, les aides d'État autorisées par la Commission au titre des mesures

temporaires ont *de facto* joué pour les entreprises comme une forme de mécanisme d'assurance contre le choc économique qu'elles subissaient.

FOCUS SUR DEUX GRANDS SECTEURS ÉCONOMIQUES

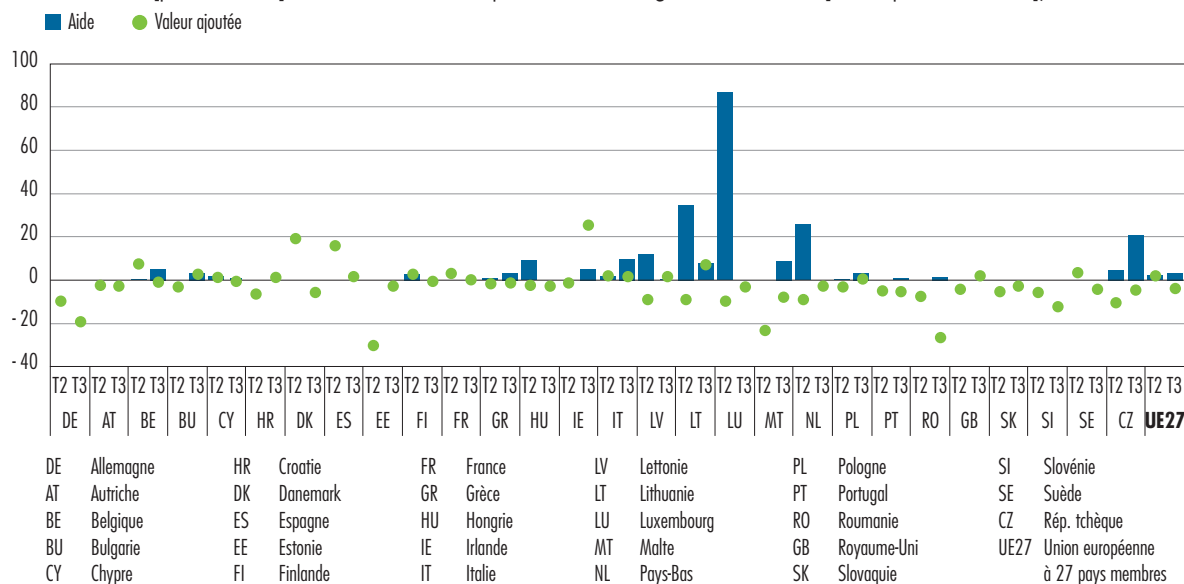
Le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche : un recours aux aides variables selon les États

Les aides d'État autorisées¹ pour le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche ne sont pas corrélées à la manière dont le secteur a été affecté par la crise en 2020. Il convient également de prendre en compte les aides versées au titre de la politique agricole commune (PAC), pour une vision plus juste.

Trois cas de figure ressortent distinctement. D'une part, certains pays comme l'Estonie n'ont pas demandé d'aide pour ce secteur, malgré une forte chute de la valeur ajoutée brute produite aux deuxième et troisième trimestres 2020. De même, l'Allemagne n'a sollicité aucune aide d'État spécifique pour ce secteur (en perte de croissance de valeur ajoutée brute), ce qui peut renvoyer au fait que les demandes du pays sont peu sectorisées. D'autre part, certains États membres, largement touchés par la crise, ont demandé des autorisations pour des aides substantielles, qui leur ont été accordées au deuxième trimestre 2020 ou avec un retard d'un trimestre. Enfin, certains États, comme l'Italie, ont sollicité des autorisations d'aide alors que l'activité du secteur se maintenait.

Aides d'État « Covid-19 » autorisées par la Commission européenne pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche, et évolution de la valeur ajoutée brute du secteur en 2020

(aide en % du PIB [prix courants], variation de valeur ajoutée en % et en glissement annuel [VA en prix de marché])



Note : Sortie officielle du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020.

Sources : Commission Européenne, Eurostat, classement des auteures (données détaillées en annexe).

¹ Comme indiqué précédemment dans l'article, les montants autorisés diffèrent de ceux qui sont effectivement versés, et pour lesquels nous ne disposons pas des données exhaustives.

.../...



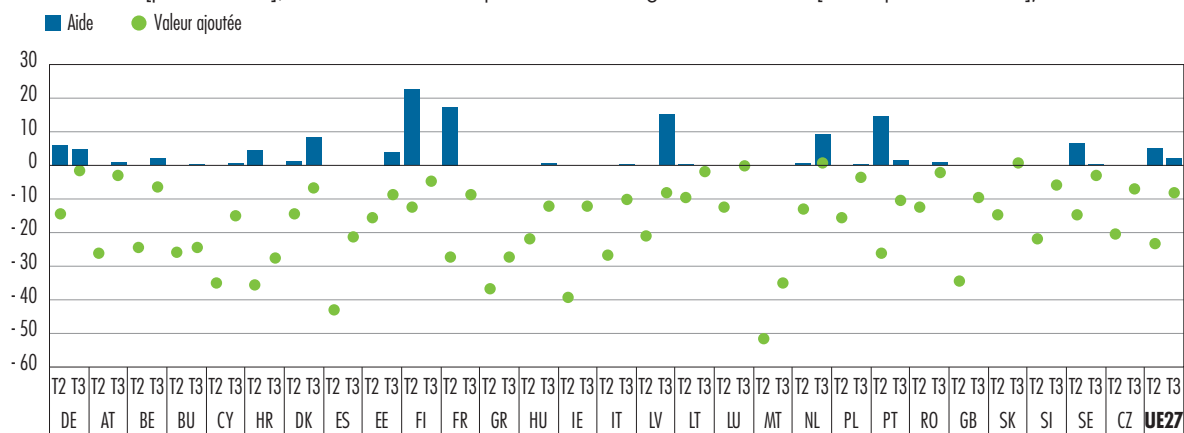
Les secteurs du commerce, du transport, de l'hébergement et de la restauration : secteurs principalement touchés par la crise covid-19 et soutenus

La crise de la Covid-19 a largement touché les secteurs non « télétravaillables » que sont le commerce, le transport, l'hébergement et la restauration, en raison de la fermeture de frontières ainsi que des lieux accueillant du public. Les valeurs ajoutées brutes chutent fortement aux deuxième et troisième trimestres 2020. Dans le même temps, ces secteurs ont reçu un large soutien par l'intermédiaire des aides d'État autorisées sur la base du cadre temporaire et de ses amendements, dont par exemple une mesure de recapitalisation sous conditions qui a largement bénéficié aux compagnies aériennes.

Pour autant, les pays ayant obtenu les aides les plus importantes pour ces secteurs ne sont pas les plus touchés par la crise en comparaison avec le reste de l'Union européenne (UE). Ainsi, pour les deuxième et troisième trimestres 2020, la baisse de valeur ajoutée brute de ces secteurs s'établit à - 14% et - 2% en Allemagne, contre une moyenne de - 24% et - 8% dans l'UE. Sur ce plan, la France et le Portugal ont plus souffert qu'en moyenne dans l'UE, mais bien moins que des pays comme Malte où aucune aide d'État spécifique à ces secteurs n'a été mise en place à fin 2020, malgré une chute de valeur ajoutée brute de - 52% au deuxième trimestre 2020.

Aides d'État autorisées par la Commission européenne pour les transports, le commerce et l'hébergement-restauration, et évolution de la valeur ajoutée brute du secteur en 2020

(aide en % du PIB [prix courants], variation de valeur ajoutée en % et en glissement annuel [VA en prix de marché])



Note : Sortie officielle du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020.

Sources : Commission Européenne, Eurostat, classement des auteures (données détaillées en annexe).

3 Un recours aux aides d'État porteur de risques

Un risque de prolongation du cadre temporaire

Comme indiqué précédemment, le recours au cadre temporaire des aides d'État a été massif, que ce soit dans leurs différentes formes (de plus en plus variées au fil des amendements), les secteurs bénéficiaires ou les montants annoncés. Il a par ailleurs été prolongé en 2021 (cf. tableau *supra*). En décembre 2020, mois initialement envisagé pour

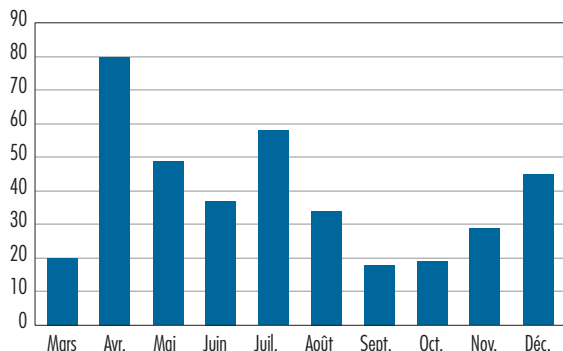
clôre l'utilisation du cadre temporaire, le nombre d'aides autorisées par la Commission était supérieur à 40, niveau approchant celui du mois de mai (cf. graphique 5). Le volume important d'aides autorisées à fin 2020 (plus de 20 milliards d'euros pour le seul mois de décembre 2020) témoigne de la difficulté à sortir du cadre temporaire déployé lors de la première vague de la pandémie.

Les 3 000 milliards d'euros d'aides autorisées en un an pendant la crise Covid (389 décisions de la Commission)



G5 Nombre mensuel d'aides d'État Covid autorisées en 2020 par la Commission européenne dans le contexte de crise Covid-19

(en unités)



Source : Commission européenne.

peuvent être comparés aux 5 500 milliards d'euros (450 décisions) autorisés sur la période 2008-2011 et lors de la crise souveraine européenne de 2013 jusqu'en octobre 2014.

Le cadre temporaire adopté en 2008 avait été, quant à lui, amendé à plusieurs reprises et est resté en vigueur jusqu'en décembre 2011. En 2013, dans le contexte de la crise des dettes souveraines, la Commission avait également publié des règles en matière d'aides d'État autorisées pour les banques (ministère de l'Économie et des Finances, 2016b).

Un risque de distorsion de concurrence sur le marché intérieur

L'encadrement strict des aides d'État par la Commission en temps normal est notamment motivé par le risque de distorsion de concurrence (possibles effets domino⁵) au sein du marché unique. Avec plus de 3 000 milliards d'euros d'autorisations entre mars et décembre 2020, les aides d'État peuvent donc susciter l'inquiétude, comme en témoigne la réaction de la commissaire européenne à la concurrence, Margrethe Vestager, en mai 2020, face aux dispositifs allemands (Agence Europe, 2020).

Afin de contenir ce risque de distorsion de la concurrence, les institutions européennes disposent de mécanismes de contrôle *ex ante* et *ex post* des décisions sur les aides d'État. En amont de la prise de décision, la Commission impose que l'entreprise bénéficiaire fournisse des contreparties, comme celles demandées à Air France dans le cadre de sa recapitalisation par la France, afin d'éviter toute distorsion sur le marché du transport aérien (Commission européenne, 2021c). En l'occurrence, les conditions prévoyaient, entre autres, la mise à disposition par Air France de 18 créneaux horaires par jour à l'aéroport de Paris-Orly à un transporteur concurrent, ou encore la transparence publique sur les aides reçues, « y compris sur la manière dont les aides reçues contribuent aux activités de l'entreprise, conformément aux obligations nationales et aux obligations de l'UE en matière de transformation écologique et numérique » (Commission européenne, 2021c).

Les jugements du Tribunal de l'UE (TUE) constituent, quant à eux, un mécanisme de garde-fou *ex post* pour des décisions sur les aides d'État. Toujours dans le secteur de l'aviation dans le cadre de la crise Covid-19, le TUE a par exemple indiqué que les aides d'État autorisées par la Commission pour la Suède et le Danemark en faveur de la compagnie SAS et pour la Finlande en faveur de la compagnie Finnair, et objets d'un recours en annulation par Ryanair, étaient compatibles avec les règles de l'UE⁶.

Enfin, la Commission a publié en avril 2021 une étude sur l'application des aides d'État en 2020 qui conclut à un effet limité sur les conditions de concurrence pendant la crise Covid-19 (Mathieu Collin *et al.*, 2021⁷). Par ailleurs, le montant des aides d'État effectivement versé à fin 2020 est relativement bas comparé aux autorisations par la Commission (544 milliards d'euros versés sur 3 000 milliards autorisés). L'Espagne, la France et l'Italie se distinguent néanmoins comme ayant le plus dépensé en aides d'État par rapport à leur PIB

5 L'effet domino des aides d'État surgit lorsqu'une entreprise bénéficie d'une aide dans un État membre, mais qu'une entreprise du même secteur dans un autre État membre n'en bénéficie pas ; cette dernière entreprise exercera alors un lobbying pour bénéficier également d'une aide d'État dans son pays – cf. Motta et Peitz (2020).

6 Décisions du Tribunal de l'Union européenne du 14 avril 2021 sur les affaires Ryanair DAC/Commission T-388/20 (sur Finnair), T-378/20 (aide danoise à SAS) et T-379/20 (aide suédoise à SAS).

7 Cf. figure 3 de l'étude de Mathieu Collin *et al.* (2021) sur la relation, dans chaque État membre, entre les dépenses d'aide en pourcentage du PIB et la perte de PIB en 2020 par rapport à 2019.



d'avant-crise, avec des ratios respectivement de 7,5, 6,5 et 6 % à fin décembre 2020, contre 3 % pour l'Allemagne par exemple⁸.

Une vigilance accrue reste toutefois de mise. Dans le secteur primaire et les secteurs du commerce, du transport, de l'hébergement-restauration, ce ne sont pas forcément les États membres où ces activités ont été les plus touchées qui ont eu le plus recours aux mesures d'aides d'État pour les soutenir (cf. encadré *supra*)⁹. Toutefois, ces secteurs peuvent aussi bénéficier d'autres formes de soutien.

Un risque de contradiction avec les objectifs européens de long terme

Les aides d'État visent à soutenir les entreprises en difficulté en raison de la crise sanitaire. Or, parmi celles-ci, figurent des entreprises de secteurs fortement émetteurs de CO₂, comme le transport aérien¹⁰ (cf. encadré 2 *supra*). L'apport de ressources publiques à ces secteurs pourrait sembler détourner l'Europe de l'objectif de long terme de neutralité carbone, qui consiste notamment à dédier à l'action pour le climat au moins 25 % du budget de long terme de l'UE (Commission européenne, 2019) et 30 % des dépenses du plan de relance de juillet 2020 (Conseil européen, 2020).

L'existence et la nature de la conditionnalité attachée aux aides d'État sont un élément clé pour assurer la cohérence des actions de crise et le respect des objectifs de long terme européens. Or, la Commission réalise un contrôle ciblé et proportionné des aides d'État dans l'UE, pour « faire en sorte que les mesures de soutien nationales aident efficacement les entreprises touchées par la flambée de Covid-19 [...], en gardant à l'esprit l'importance de mener à bien la double transition écologique et numérique conformément aux objectifs de l'Union » (Commission européenne, 2021a – cf. section 1.2).

Plus spécifiquement, l'amendement du 13 mai 2020 au cadre temporaire qui introduit les recapitalisations comme nouvelle forme d'aide d'État conditionne leur octroi.

Les grandes entreprises doivent ainsi indiquer « comment les aides reçues soutiennent leurs activités dans le respect des objectifs de l'Union et des obligations nationales liées à la transition écologique et numérique, y compris l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, visé par l'Union » (Commission européenne, 2021a – cf. section 3.11). Cette condition a par exemple été énoncée dans la décision de la Commission européenne sur Air France (Commission européenne, 2021c).

4 Anticiper les conséquences de la sortie progressive des mesures d'aides d'État

Le Comité européen du risque systémique (CERS), autorité macroprudentielle de la zone euro, alertait en avril 2021 sur une probable augmentation du nombre d'entreprises insolubles après la fin des mesures de soutien gouvernementales (CERS, 2021). Cette crainte s'est toutefois apaisée au cours des derniers mois.

Pour autant, si les aides étaient maintenues sur le long terme, certaines entreprises non productives pourraient être artificiellement soutenues, ce qui multiplierait le nombre d'entreprises « zombies ». Or, selon plusieurs études, ce risque n'est pas avéré dans certains pays, dont la France. Si les dispositifs d'aides publiques (aides d'État et autres mesures de soutien public) réduisent le nombre d'entreprises fragilisées, ils n'en modifient pas la distribution en matière de productivité (Bénassy-Quéré, 2021 ; Cros *et al.*, 2020).

Forte de l'expérience de crise financière sur 2008-2011, la Commission a fait preuve de réactivité et d'adaptabilité dans sa mise en œuvre du cadre temporaire relatif aux aides d'État dans la crise sanitaire. Il lui appartient également de faire en sorte que ces règles facilitent la sortie de crise et notamment la réallocation sectorielle qu'a accélérée la crise, tout en respectant les objectifs liés à la transition écologique et numérique de l'économie européenne, et sans porter préjudice au marché intérieur. À l'instar du cadre de 2008-2011, l'actuel cadre temporaire demeurera probablement en vigueur plusieurs années, avec une sortie progressive.

⁸ *Ibid.*, figure 1.

⁹ Il s'agit ici d'aides autorisées. Nous ne disposons pas des données pour les aides effectivement versées.

¹⁰ Selon les calculs de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), un trajet longue distance en avion émet environ 12 fois plus de CO₂ que le même trajet en train (Commissariat général au développement durable, 2010 – cf. page 170).



Cette période présente aussi une opportunité pour mener à bien des réformes structurantes pour l'économie européenne, telles que la simplification des régimes de faillite¹¹ – vu que l'efficacité de ces régimes diffère d'un État membre à l'autre (CERS, 2021).

Enfin, l'utilisation massive et prolongée des aides d'État pendant cette crise Covid-19 invite aussi à s'interroger sur l'évolution de la politique de concurrence de l'UE. Plusieurs réformes relatives aux aides d'État sont d'ailleurs inscrites aux programmes de travail de la Commission

européenne pour 2021 et 2022. Elles visent en particulier à simplifier et à adapter les règles de recours aux aides d'État dans les secteurs d'avenir que représentent l'innovation technologique et la transition écologique, mais aussi les services sociaux, la santé, l'agriculture et la pêche (Commission européenne, 2020 et 2021 d). Ces réformes démontrent que l'utilisation des aides d'État évolue avec pragmatisme, la Commission tirant les leçons des crises et des évolutions structurelles, tout en préservant l'équilibre entre soutien nécessaire à l'économie européenne et préservation du marché intérieur.

¹¹ Plan d'action de la Commission européenne sur l'Union des marchés de capitaux, contenant une action pour réformer les régimes de faillites dans l'UE. Voir aussi à l'avenir les effets de la transposition en cours de la directive européenne sur les restructurations et l'insolvabilité.



Bibliographie

Agence Europe (2020)

« Les écarts entre aides publiques faussent le marché unique, s'inquiète Margrethe Vestager », *Bulletin Quotidien Europe*, n° 12489, mai.

Bénassy-Quéré (A.) (2021)

« 2021, l'année des zombies? », *Trésor-info*, janvier.

Bruegel datasets (2020)

Loan guarantees and other national credit-support programmes in the wake of COVID-19, 25 novembre.

Comité européen du risque systémique – CERS (2021)

Prevention and management of a large number of corporate insolvencies, European Systemic Risk Board (ESRB – en français CERS), avril.

Commissariat général au développement durable – CGDD (2010)

La mobilité des Français – Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, coll. « La Revue » du service de l'Observation et des Statistiques (SOeS), décembre.

Commission européenne (2019)

« Le pacte vert pour l'Europe », communication, décembre.

Commission européenne (2020)

Programme de travail de la Commission pour 2021 – Une Union pleine de vitalité dans un monde fragile, communication, octobre.

Commission européenne (2021a)

Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19, communication, janvier.

Commission européenne (2021b)

Employment and Social Developments in Europe – ESDE Quarterly Review, mars.

Commission européenne (2021c)

Aides d'État : la Commission autorise une mesure française allant jusqu'à 4 milliards d'euros afin de recapitaliser Air France, communiqué de presse, 6 avril.

Commission européenne (2021d)

Programme de travail de la Commission pour 2022 – Ensemble pour une Europe plus forte, communication (annexes 1 à 5), octobre.

Conseil européen (2020)

Conclusions de réunion extraordinaire du Conseil européen (17-21 juillet 2020), note, juillet.

Cros (M.), Épaulard (A.) et Martin (P.) (2020)

« Les défaillances d'entreprise dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation? », *Focus*, n° 51, Conseil d'analyse économique, décembre.

Mathieu Collin (A.), Boddin (V.) et Van de Castele (K.) (2021)

« The use of COVID-19 related State aid measures by EU Member States », *State aid brief*, n° 1, direction générale de la Concurrence de la Commission européenne, mars.

Ministère de l'Économie et des Finances (2016a)

« La notion d'aide d'État », *Vade-mecum des aides d'État*, fiche 1.

Ministère de l'Économie et des Finances (2016b)

« Les aides au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière depuis 2008 », *Vade-mecum des aides d'État*, fiche 14.

Motta (M.) et Peitz (M.) (2020)

« State Aid Policies in Response to the COVID-19 Shock: Observations and Guiding Principles », *Interconomics*, vol. 55, n° 4, juillet-août, p. 219-222.

Van Hove (J.) (2020)

« Impact of state aid on competition and competitiveness during the Covid-19 pandemic: an early assessment », Parlement européen, décembre.



Annexe

Données des graphiques de l'encadré

Aides d'État et évolution de la valeur ajoutée brute en 2 020 pour les secteurs agriculture, sylviculture, pêche, et commerce, transports, hébergement-restauration

	Trimestre	Agriculture, sylviculture et pêche			Commerce, transports et hébergement-restauration		
		Aide d'État ^{a)}		Valeur ajoutée ^{b)}	Aide d'État ^{a)}		Valeur ajoutée ^{b)}
		Montant en millions euros	Part du PIB en %	Taux de croissance	Montant en millions euros	Part du PIB en %	Taux de croissance
Allemagne	T2	0,0	0,0	- 10	6 550,0	6,0	- 14
	T3	0,0	0,0	- 19	6 026,0	4,8	- 2
Autriche	T2	0,0	0,0	- 2	0,0	0,0	- 26
	T3	0,0	0,0	- 3	150,0	0,8	- 3
Belgique	T2	0,2	0,0	8	0,0	0,0	- 24
	T3	45,0	4,8	- 1	328,2	1,8	- 7
Bulgarie	T2	0,0	0,0	- 3	0,0	0,0	- 26
	T3	29,0	3,2	3	4,4	0,2	- 25
Chypre	T2	1,8	1,8	1	0,0	0,0	- 35
	T3	0,5	0,5	0	6,3	0,5	- 15
Croatie	T2	0,0	0,0	- 6	80,0	4,6	- 36
	T3	0,0	0,0	1	0,0	0,0	- 28
Danemark	T2	0,0	0,0	19	137,0	1,2	- 15
	T3	0,0	0,0	- 6	1 024,0	8,1	- 7
Espagne	T2	0,0	0,0	16	0,0	0,0	- 43
	T3	0,0	0,0	2	0,0	0,0	- 21
Estonie	T2	0,0	0,0	- 30	0,0	0,0	- 16
	T3	0,0	0,0	- 3	50,0	3,9	- 9
Finlande	T2	40,0	2,9	3	1 606,0	22,4	- 12
	T3	0,0	0,0	- 1	0,0	0,0	- 5
France	T2	0,0	0,0	3	12 071,0	17,2	- 27
	T3	0,0	0,0	0	0,0	0,0	- 9
Grèce	T2	10,0	0,6	- 2	0,0	0,0	- 37
	T3	51,2	3,0	- 1	0,0	0,0	- 27
Hongrie	T2	99,0	9,1	- 2	0,0	0,0	- 22
	T3	0,0	0,0	- 3	23,5	0,4	- 12
Irlande	T2	0,0	0,0	- 1	0,0	0,0	- 39
	T3	50,0	5,1	26	0,0	0,0	- 12
Italie	T2	112,0	1,7	2	0,0	0,0	- 27
	T3	1 200,0	9,9	2	199,5	0,2	- 10
Lettonie	T2	37,0	11,9	- 9	0,0	0,0	- 21
	T3	0,1	0,0	2	250,0	14,9	- 8
Lituanie	T2	89,5	34,4	- 9	5,0	0,2	- 10
	T3	67,5	7,4	7	0,0	0,0	- 2

.../...



	Trimestre	Agriculture, sylviculture et pêche			Commerce, transports et hébergement-restauration		
		Aide d'État ^{a)}		Valeur ajoutée ^{b)}	Aide d'État ^{a)}		Valeur ajoutée ^{b)}
		Montant en millions euros	Part du PIB en %	Taux de croissance	Montant en millions euros	Part du PIB en %	Taux de croissance
Luxembourg	T2	30,0	86,7	- 10	0,0	0,0	- 12
	T3	0,0	0,0	- 3	0,0	0,0	0
Malte	T2	0,0	0,0	- 23	0,0	0,0	- 52
	T3	2,2	8,7	- 8	0,0	0,0	- 35
Pays-Bas	T2	650,0	25,4	- 9	160,0	0,5	- 13
	T3	0,0	0,0	- 3	3 400,0	9,1	1
Pologne	T2	9,0	0,3	- 3	0,0	0,0	- 16
	T3	95,0	3,1	1	32,0	0,1	- 4
Portugal	T2	0,0	0,0	- 5	1 220,0	14,6	- 26
	T3	5,0	0,4	- 5	133,0	1,2	- 11
Roumanie	T2	0,0	0,0	- 7	0,0	0,0	- 12
	T3	54,8	1,3	- 27	64,0	0,7	- 2
Royaume-Uni ^{c)}	T2	0,0	0,0	- 4	0,0	0,0	- 34
	T3	0,0	0,0	2	0,0	0,0	- 10
Slovaquie	T2	0,0	0,0	- 5	0,0	0,0	- 15
	T3	0,0	0,0	- 3	0,0	0,0	1
Slovénie	T2	0,0	0,0	- 6	0,0	0,0	- 22
	T3	0,0	0,0	- 12	0,0	0,0	- 6
Suède	T2	0,0	0,0	3	1 045,0	6,4	- 15
	T3	0,0	0,0	- 4	9,5	0,1	- 3
Rép. tchèque	T2	36,3	4,4	- 10	0,0	0,0	- 20
	T3	370,0	20,5	- 5	0,0	0,0	- 7
UE27	T2	1 114,8	2,1	2	22 874,0	4,9	- 24
	T3	1 970,4	3,2	- 4	11 700,4	2,1	- 8

a) Aides d'État autorisées par État membre de l'Union européenne.

b) Taux de croissance de la valeur ajoutée brute en glissement annuel.

c) Sortie officielle de l'Union européenne le 31 janvier 2020.

Source : Eurostat.

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Didier Névonnic

Directeur de la publication

Gilles Vaysset

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

Rédaction en chef

Corinne Dauchy

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

