



Bruxelles, le 4.8.2015
C(2015) 5394 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour
information.

Objet: Aide d'Etat n° SA.40266 (2015/N) – France
Régime d'aides de l'ADEME exempté de notification relatif aux
aides à la R&D&I et à la protection de l'environnement dans le
cadre des Investissements d'Avenir.

Monsieur le Ministre,

1. PROCÉDURE

- (1) Par notification électronique du 17 décembre 2014, enregistrée par la Commission le même jour, les autorités françaises ont, en vertu des dispositions de l'article 11 a) du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité¹ (ci-après « RGEC »), informé la Commission de la mise en œuvre du régime d'aides de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ci-après « ADEME ») exempté de notification relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation et à la protection de l'environnement dans le cadre du programme des Investissements d'Avenir (ci-après « le régime »).

¹ JO L 187 du 26.6.2014 p.1.

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

- (2) Le régime est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2015, en application des dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 2 a) relatif au champ d'application du RGEC et des sections 4 et 7 du chapitre III du même règlement relative aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation et à la protection de l'environnement. Les autorités françaises proposent que le régime s'applique jusqu'au 31 décembre 2020.
- (3) Ce régime a un budget annuel de plus de 300 millions d'euros et doit être qualifié de « régime de grande ampleur » au sens de l'article 1^{er} paragraphe 2 a) du RGEC qui s'applique aux régimes « dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'État excède 150 millions d'euros ». Cet article précise également que de tels régimes sont exemptés de l'obligation de notification pendant une période de six mois suivant leur entrée en vigueur, à moins qu'une période plus longue soit autorisée par la Commission après examen d'un plan d'évaluation notifié par l'État membre concerné.
- (4) Par notification électronique du 11 février 2015, enregistrée par la Commission le même jour, les autorités françaises ont notifié à la Commission un plan d'évaluation du régime afin d'étendre le bénéfice de l'exemption.
- (5) Une réunion s'est tenue entre les services de la Commission et les autorités françaises le 11 février. Deux réunions téléphoniques ont également eu lieu entre les services de la Direction Générale de la Concurrence et les autorités françaises les 20 mai et 24 juin 2015.
- (6) Par courriers des 16 février, 27 mai, 18 juin et courriel du 10 juillet 2015, la Commission a demandé aux autorités françaises de bien vouloir lui transmettre un certain nombre d'informations complémentaires, nécessaires à l'examen du plan d'évaluation. Les autorités françaises ont communiqué l'ensemble des informations demandées par courriers des 27 avril, 5 juin, 6 et 15 juillet 2015. À cette date, la Commission disposait donc de l'ensemble des informations nécessaires pour définir sa position sur la mesure notifiée.

2. DESCRIPTION DU PLAN D'ÉVALUATION NOTIFIÉ

- (7) L'article 2 paragraphe 16 du RGEC définit le plan d'évaluation comme « *un document contenant au minimum les éléments suivants : les objectifs du régime d'aides à évaluer, les questions d'évaluation, les indicateurs de résultat, la méthode envisagée pour réaliser l'évaluation, les exigences en matière de collecte des données, le calendrier proposé pour l'évaluation, y compris la date de présentation du rapport d'évaluation final, la description de l'organisme indépendant réalisant l'évaluation pour les critères qui seront utilisés pour sa sélection et les modalités prévues pour garantir la publicité de l'évaluation* ».
- (8) Se fondant sur ces éléments ainsi que sur les bonnes pratiques décrites dans le Document de travail des services de la Commission sur la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État² (ci-après « document de travail »), les autorités françaises ont notifié un plan d'évaluation détaillé.

2.1. Description et objectifs du régime

² Document SWD(2014) 179 final du 28.5.2014.

- (9) Le régime prévoit des mesures d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation (R&D&I) et à la protection de l'environnement mises en œuvre par l'ADEME dans le cadre du programme des Investissements d'Avenir.
- (10) Le régime vise notamment à :
- (a) promouvoir le développement des technologies et organisations innovantes dans le domaine des énergies décarbonées, en matière de déplacements terrestres et maritime, dans le domaine des réseaux intelligents pour la distribution et la consommation électriques, de l'eau et de la biodiversité notamment ;
 - (b) favoriser les partenariats en matière d'innovation et favoriser l'émergence de filières industrielles ;
 - (c) augmenter le niveau de protection de l'environnement.
- (11) Les aides à la R&D&I ont notamment pour objectif d'augmenter l'effort de recherche et développement (R&D) des entreprises bénéficiaires en :
- (a) remédiant au défaut de coordination entre les acteurs privés et publics pour permettre d'accroître le niveau de connaissances ;
 - (b) remédiant au défaut de financement des activités de R&D lié au degré d'incertitude de ces projets ;
 - (c) favorisant la diffusion des connaissances et les retombées pour l'ensemble des entreprises concernées par les résultats.
- (12) Les aides à la protection de l'environnement visent à augmenter le niveau de protection de l'environnement et promouvoir les énergies renouvelables. Elles ont pour objectif de favoriser les technologies et produits respectueux de l'environnement par rapport à d'autres technologies et produits plus polluants.
- (13) Le régime cible des entreprises de toutes tailles intervenant dans tous les secteurs qui ne sont pas expressément exclus par le RGEC.
- (14) Les autorités françaises ont précisé que le régime consiste principalement en des aides à la R&D&I et plus marginalement en des aides en faveur de la protection de l'environnement.
- (15) Les projets seront sélectionnés et les aides seront octroyées dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt (AMI) ou appels à projets (AAP), encadrés par des feuilles de route stratégiques. Les critères de sélection sont fondés sur le caractère innovant du projet ainsi que sur ses impacts environnementaux, commerciaux, financiers, économiques et sociaux. L'impact de l'intervention publique est également pris en compte dans l'instruction du projet (caractère incitatif de l'intervention et effet d'entraînement du financement privé). Ces critères sont combinés à une analyse croisée entre projets relevant des mêmes technologies ou visant les mêmes marchés.
- (16) Le financement des projets se fera au moyen de subventions et d'avances récupérables.

2.2. Les questions d'évaluation et les indicateurs de résultats

- (17) L'objectif principal de l'évaluation est d'évaluer les effets du régime tant sur les bénéficiaires des aides que sur l'économie en général. Le plan d'évaluation soumis par les autorités françaises détaille les questions qui seront adressées par l'évaluation. Les questions portent à la fois sur les impacts directs et indirects du régime.
- (18) En ce qui concerne l'évaluation des impacts directs, les indicateurs sélectionnés ont pour objectif de mesurer l'incidence des aides sur la réalisation des objectifs de R&D&I³ et de protection de l'environnement⁴, ainsi que l'augmentation des dépenses de R&D et des dépenses d'investissement dans les domaines environnementaux des bénéficiaires (entreprises)⁵.
- (19) En ce qui concerne l'évaluation des impacts indirects du régime, les questions détaillées dans le plan visent les effets positifs (en termes de dissémination des connaissances, de renforcement des collaborations, de prise de risque des entreprises bénéficiaires et d'émissions évitées du fait de l'essor des activités des bénéficiaires) mais également les potentiels effets négatifs et principalement le risque d'éviction des investissements privés. À cet égard, l'évaluation cherchera à mesurer notamment l'effet de levier des aides sur le financement privé de la R&D.
- (20) Enfin, l'évaluation cherchera à mesurer le caractère adapté ou non de l'instrument d'aide à la réalisation des objectifs du régime.

2.3. Méthodologie d'évaluation

- (21) S'agissant de l'estimation des effets directs des aides octroyées dans le cadre du régime, les autorités françaises ont indiqué retenir une méthode d'estimation en doubles différences avec appariement. Le groupe de contrôle pourra être constitué des entreprises du même secteur concerné par l'appel à projet mais qui n'ont soit, pas candidaté, soit n'ont pas été retenues. Les autorités françaises envisagent également la possibilité que le groupe de contrôle puisse être constitué d'entreprises de secteurs distincts de ceux concernés par l'appel à projet mais ayant des caractéristiques communes à celles des bénéficiaires au cours de la période d'observation.
- (22) Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible de constituer un groupe de contrôle satisfaisant pour les grandes entreprises, les autorités françaises ont indiqué qu'elles utiliseraient une méthode de régressions contrôlées. Les économètres analyseront les problèmes d'endogénéité de la variable du montant d'aides à la R&D attribuées et chercheront si nécessaire des méthodes d'estimation corrigeant ces problèmes d'identification de l'effet causal, par exemple par le recours à des variables instrumentales appropriées. Enfin, afin de garantir le parallélisme des

³ Les indicateurs retenus (nombres de collaborations conclues, nombres de brevets déposés en phase de R&D et productivité notamment) visent à répondre à la question suivante : les aides allouées aux bénéficiaires leur permettent-elles d'atteindre les objectifs du programme de R&D financé (les entreprises aidées génèrent-elles plus de collaboration et de connaissances en rupture par rapport à l'état de l'art que les entreprises du groupe de contrôle)?

⁴ Indicateur retenu : adoption anticipée de normes environnementales et réduction de l'impact sur l'environnement des activités humaines.

⁵ Nombre d'emplois de R&D créés dans les entreprises bénéficiaires, dépenses totales de R&D&I et dépenses d'investissement dans les domaines environnementaux.

tendances entre le groupe traité et le groupe de contrôle (vérification de l'hypothèse de tendance commune), une comparaison des tendances préexistant à l'introduction du programme d'aide (pour les deux groupes) et des indicateurs retenus pour l'évaluation (dont l'indicateur de productivité) sera effectuée.

- (23) L'estimation des effets indirects des aides octroyées dans le cadre du régime, notamment les effets sur la structuration des filières ou sur la protection de l'environnement, sera effectuée en utilisant une méthode fondée sur une auto-évaluation guidée, contrôlée et corrigée par une réévaluation indépendante d'une partie des projets par un panel d'experts et des évaluateurs indépendants. Les autorités françaises ont indiqué considérer que cette méthode fournit des estimations quantitatives des indicateurs recherchés dans l'analyse contrefactuelle (chiffre d'affaire, emploi, environnement), ainsi que des hypothèses sur les effets qualitatifs intermédiaires associés aux aides (effets d'apprentissage, de collaboration...) et permet une analyse des mécanismes sous-jacents du régime en vue de sa reconduction ou modification.
- (24) Le caractère approprié de l'aide sera évalué par comparaison des différents instruments d'aides utilisés que ce soit dans le cadre de deux appels à projets distincts ayant des objets similaires ou, pour une même mesure, dans le cas où l'instrument aurait été modifié dans le temps. Les autorités françaises ont indiqué privilégier les avances récupérables pour mettre les bénéficiaires en situation de prendre les risques de mener un projet susceptible, en cas de succès, de donner lieu à exploitation des résultats de la R&D ou à un déploiement industriel et/ou commercial. Les autorités françaises ont également indiqué veiller au respect de la présence systématique de co-financement privé afin de limiter les effets négatifs du soutien public (effet d'éviction).
- (25) L'évaluation sera menée sur la base des méthodologies décrites dans le plan d'évaluation. Les autorités françaises ont indiqué que l'évaluation pourrait en complément être effectuée sur la base de méthodologies qui seraient proposées et développées, au cours de l'évaluation, par les économètres externes sélectionnés. En cas de substitution des méthodologies présentées dans le plan d'évaluation par des méthodologies développées ultérieurement, les autorités françaises ont confirmé leur engagement à notifier ces dernières à la Commission.

2.4. Collecte des données

- (26) Les évaluateurs auront à leur disposition les données d'identification des entreprises bénéficiaires, ainsi que pour chacune d'entre elles la nature et le montant d'aide obtenu.
- (27) Ils disposeront également de données administratives et de la statistique publique, accessibles après avis du Comité du secret statistique, dont
 - (a) les déclarations fiscales des entreprises (base FARE) : ces déclarations contiennent des indicateurs d'activité et de bilan comptable des entreprises (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, endettement...);
 - (b) les déclarations sociales des entreprises (base CLAP) : ces données fournissent des variables d'emploi sur les entreprises et leurs établissements ;
 - (c) les données relatives au crédit d'impôt recherche (CIR) ;

- (d) les données du répertoire des entreprises SIRENE comprenant le secteur d'appartenance des entreprises, leur localisation et leur date de création.
- (28) Ils mobiliseront en outre des données d'enquête afin de connaître le contour des groupes et les catégories d'entreprises (données INSEE) ainsi que la nature des activités de R&D des entreprises répondantes et leurs sources de financement (enquête communautaire sur l'innovation et enquête sur la R&D du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).
- (29) Les données relatives aux brevets déposés par les entreprises pourront également être exploitées (INPI, OCDE par exemple).

2.5. Calendrier de l'évaluation

- (30) Les autorités françaises ont indiqué que la collecte des données se fait dès le début de la mise en œuvre du régime. Le rapport final sera transmis à la Commission au plus tard le 30 juin 2020. Les résultats de l'évaluation serviront de base pour les travaux sur une reconduction ou une modification éventuelles du régime.

2.6. Organe chargé de l'évaluation

- (31) L'évaluation du régime sera conduite par une équipe d'économètres qui aura été sélectionnée après un appel d'offres ouvert, transparent et non-discriminatoire, et ayant préalablement déclaré l'absence de conflit d'intérêt pour la réalisation d'une telle évaluation.
- (32) Le cahier des charges de l'appel d'offres pour la sélection de l'organisme évaluateur sera élaboré par le comité de pilotage, qui sera, par la suite, chargé du suivi des travaux d'évaluation. Ce comité de pilotage, déjà constitué pour l'élaboration de la méthodologie d'évaluation, est composé de membres du Commissariat Général à l'Investissement (CGI), de membres des administrations en charge des mesures couvertes par le régime (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie) et de membres de l'ADEME. Le suivi opérationnel de l'évaluation sera assuré par la Direction de la recherche et de la prospective de l'ADEME.

2.7. Publicité de l'évaluation

- (33) Les autorités françaises se sont engagées à publier le plan d'évaluation et le rapport final sur le site de l'ADEME, www.ademe.fr.

3. ANALYSE DU PLAN D'ÉVALUATION

- (34) La correcte application du RGEC relève de la responsabilité des États membres. La présente décision, portant sur le plan d'évaluation, n'analyse pas si la mise en œuvre du présent régime d'aides l'a été en conformité avec l'ensemble des dispositions applicables du RGEC. Cette décision ne saurait créer d'attentes légitimes ni préjuger de la position de la Commission si elle était amenée à analyser la conformité du régime d'aides avec les dispositions du RGEC, dans le cadre d'un exercice de contrôle de l'application du régime d'aide (monitoring) ou à l'occasion de l'analyse d'une plainte déposée contre l'octroi d'une aide individuelle versée au titre du régime.

- (35) Seuls les « régimes d'aides », au sens de l'article 2 paragraphe 15 du RGEC, qui entrent dans le champ des dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 2 a) du RGEC font l'objet d'une évaluation. La Commission note que le budget annuel moyen de régime concerné, soit environ 300 millions d'euros, excède le seuil de 150 millions d'euros fixé à l'article 1^{er} paragraphe 2 a) du RGEC. Le chapitre I et les sections 4 et 7 du chapitre III du RGEC constituent la base juridique permettant au régime de bénéficier de l'exemption de notification prévue à l'article 108 paragraphe 3 du traité.
- (36) Comme la Commission l'a expliqué au considérant 8 du RGEC, l'évaluation des régimes de grande ampleur est nécessaire *« étant donné [l'] incidence plus importante (...) qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les échanges et la concurrence. (...) L'évaluation doit servir à contrôler si les hypothèses et conditions sur la base desquelles le régime a été jugé compatible avec le marché intérieur se vérifient, ainsi qu'à déterminer l'efficacité de la mesure d'aide à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques, et doit fournir des indications concernant l'incidence du régime sur la concurrence et les échanges »*. L'évaluation des aides d'État doit en particulier permettre la vérification de l'effet d'incitation de l'aide sur le comportement du bénéficiaire (l'aide a-t-elle changé le comportement du bénéficiaire et dans quelle mesure). Elle doit également fournir des indications sur les effets positifs et négatifs du régime, à la fois dans l'atteinte des objectifs de celui-ci que plus largement sur le commerce et les échanges. L'évaluation doit enfin examiner le caractère approprié et proportionné des instruments d'aides choisis.
- (37) À la lumière de ces considérations, l'article 2 paragraphe 16 du RGEC définit le plan d'évaluation et les éléments qu'il doit contenir (voir point (7) ci-dessus).
- (38) À titre liminaire, la Commission déplore que les autorités françaises aient notifié le plan d'évaluation du régime au-delà du délai de 20 jours ouvrables prévu à l'article 1^{er} paragraphe 2 a) du RGEC. Cependant, la Commission prend note de la coopération des autorités françaises et considère, au vu des dispositions de la section 2 ci-dessus, que le plan d'évaluation notifié contient les éléments requis.
- (39) Le plan d'évaluation fournit une description détaillée du fonctionnement du régime, présente les objectifs principaux des mesures d'aides mises en œuvre et contient suffisamment d'information quant à la « logique d'intervention » du régime. Le champ de l'évaluation est défini de manière appropriée. Les questions d'évaluation, pour chaque mesure d'aide, de même que les indicateurs de résultat pertinents sont identifiés et justifiés. Le plan présente enfin les différents types de données disponibles et les mécanismes de collecte.
- (40) Le plan d'évaluation expose la méthodologie qui sera utilisée pour évaluer les effets des aides. Il explique en quoi les méthodes retenues sont les plus appropriées pour évaluer le régime. La Commission rappelle que l'évaluation devra être en mesure de déterminer l'incidence causale du régime⁶. La Commission prend également note de l'engagement des autorités françaises à notifier les nouvelles méthodologies développées ultérieurement par les économètres sélectionnés, dans l'hypothèse où elles auraient vocation à se substituer aux méthodologies de base présentées dans le plan.

⁶ Voir la section 3.4 du document de travail de la Commission.

- (41) Le calendrier proposé pour l'évaluation est acceptable eu égard aux caractéristiques des mesures d'aides et des projets soutenus dans le cadre du régime. La Commission note positivement l'intention des autorités françaises d'engager une réflexion sur les modifications à apporter et sur une possible prolongation du régime, sur la base des résultats de l'évaluation.
- (42) La procédure et les critères de sélection de l'organe évaluateur satisfont au critère d'indépendance.
- (43) Les modalités de publication des résultats de l'évaluation proposées par les autorités françaises sont satisfaisantes et assurent un niveau de transparence adéquat.
- (44) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que le plan d'évaluation satisfait à l'ensemble des critères établis dans le RGEC, a été conçu en ligne avec la méthodologie commune proposée dans le document de travail et contient l'essentiel des éléments relatifs à l'évaluation du régime et de ses spécificités.
- (45) La Commission prend note de l'engagement des autorités françaises à conduire l'évaluation selon le plan décrit dans la présente décision et à informer la Commission de tout élément qui pourrait compromettre la mise en œuvre du plan (voir point (25) ci-dessus). La Commission note également l'engagement des autorités françaises à transmettre le rapport final d'évaluation le 30 juin 2020 au plus tard.
- (46) Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 1er paragraphe 2 a) du RGEC, la Commission considère que l'exemption dont bénéficiait le régime, pour lequel un plan d'évaluation a été soumis, peut être prolongée au-delà de la période initiale de six mois et jusqu'au 31 décembre 2020.
- (47) La Commission déplore cependant que les autorités françaises n'aient pas été en mesure de transmettre un plan d'évaluation complet avant le 6 juillet 2015 et note l'engagement de celles-ci à suspendre l'application du régime à compter du 1^{er} juillet 2015 et jusqu'à adoption de la présente décision.
- (48) Toute modification du régime, autre que des modifications n'affectant pas la compatibilité du régime ou n'affectant pas le contenu du plan d'évaluation approuvé, est, en vertu des dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 2 b) du RGEC, exclue du champ d'application du RGEC et doit par conséquent être notifiée à la Commission.

4. CONCLUSION

- (49) À l'issue de l'analyse du plan d'évaluation notifié par les autorités françaises, la Commission a décidé que :
 - (a) le Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité continue à s'appliquer au régime d'aides de l'ADEME exempté de notification relatif aux aides à la recherche, au développement, à l'innovation et à la protection de l'environnement dans le cadre des Investissements d'Avenir, dès la date de la présente décision et jusqu'au 31 décembre 2020 ;

(b) cette décision sera publiée.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, les autorités françaises sont invitées à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que les autorités françaises sont d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes Aides d'État
B-1049 BRUXELLES
Fax : + 32 (0)2.29.61.242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE