|  |
| --- |
| **Fiche explicative aides d’Etat - Généralités** |

*Cette fiche constitue un document informatif sans valeur juridique et n’engage pas l’autorité de gestion sur la qualification définitive des projets au regard de la règlementation des aides d’Etat.*

1. **Principes généraux**

La **politique de concurrence** est un des principes fondamentaux de l’Europe, existant depuis sa création en 1957. Ainsi, rien ne doit porter atteinte à la libre concurrence et à la libre circulation des marchandises. Sont donc interdites  :

* les ententes entre entreprises,
* les aides publiques aux entreprises.

L’article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) **interdit l’octroi des aides publiques aux entreprises** , puisque, « *sauf dérogations prévues par les traités,* [les aides publiques] *sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Cependant, lorsqu’elles sont octroyées sous certaines conditions, les aides publiques aux entreprises peuvent être autorisées dans la mesure où elles sont considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur.

1. **Notion d’aide d’Etat au sens de l’article 107 TFUE**

Une aide d’Etat est constatée si les **5 critères cumulatifs** suivants sont remplis :

**a/** **L’aide est publique** : provenant du budget d’une personne publique (Etat, collectivité territoriale, établissement public, financements européens gérés par un Etat membre…). L’aide peut également transiter par une personne privée mais la décision d’octroi est imputable à une personne publique.

**b/** **L’aide est octroyée à une entreprise** : toute structure, quel que soit son statut juridique, qui exerce une activité économique est une entreprise ; ainsi, une association ou une personne physique peuvent être considérées comme une entreprise au sens européen.

Pour rappel : l'activité économique s'entend comme la vente ou la fourniture de tous biens ou services sur un marché.

**c/** **L’aide procure un avantage sélectif** : l’aide est octroyée à une entreprise ou un groupe d’entreprises ; la situation de l’entreprise est améliorée grâce à l’intervention publique.

**d/** **L’aide procure un avantage économique.** Au sens de l’article 107 §1 du TFUE, l’avantage est un avantage économique qu’une entreprise n’aurait pu obtenir dans les conditions normales du marché, c’est-à-dire en l’absence d’intervention.

**e/** **L’aide affecte la concurrence et les échanges entre les Etats membres de l’Union européenne** : l’aide publique renforce la position concurrentielle d’une entreprise par rapport à celle d’autres entreprises concurrentes se situant dans un autre Etat membre, ce qui impacte les échanges intracommunautaires.

1. **Qualification de l’aide d’Etat**

Une aide d’Etat peut prendre tout type de forme : subvention, prêt à taux zéro ou réduit, garantie à prix réduit, exonération, prêt d’une salle à des conditions avantageuses, location ou vente de terrains ou bâtiments à des prix inférieurs aux conditions de marché.

Dans le cadre d’une aide régionale, les critères a/ et c/ seront systémiquement remplis. **Dès lors que l’avantage sélectif est présent, il sera généralement considéré que l’aide affecte la concurrence** (critère d/). Les notions d’entreprise et d’activité économique sont tellement larges que **le bénéficiaire sera très souvent considéré comme une entreprise.** S’agissant du dernier critère relatif à l’affectation des échanges entre Etats membres, ce critère est également très souvent rempli. Si tel n’était pas le cas, comme pour les autres critères, une démonstration étayée devrait être apportée.

Une aide remplissant les 5 critères constitue une aide d’Etat au sens de l’article 107 TFUE et devra alors être octroyée dans le respect de la règlementation européenne des aides d’Etat.

En revanche, **dès lors qu’un seul critère n’est pas rempli, l’aide ne sera pas considérée comme une aide d’Etat** et la règlementation des aides d’Etat n’aura pas à être respectée.

1. **Respect de la règlementation européenne**

Dès lors que la présence d’une aide d’Etat est constatée, celle-ci devra être octroyée conformément à la règlementation européenne des aides d’Etat.

La Commission européenne a édicté un corpus juridique permettant aux autorités publiques d’octroyer des aides publiques compatibles avec le marché intérieur.

Les principaux textes sont les suivants :

* **le règlement général d’exemption** (déclinés sous la forme de régime d’aides) ;
* **le règlement *de minimis***fixant des règles souples pour l’octroi d’aides inférieures à 200 000 € ;
* **la décision d’exemption relative aux compensations octroyées pour la gestion d’un service d’intérêt économique général** (SIEG) ainsi que **le règlement *de minimis* SIEG.**

Chaque texte spécifie :

* les règles d’éligibilité que ce soit en termes de bénéficiaires éligibles ou de dépenses éligibles,
* les règles d’incitativité,
* les taux d’aides,
* les règles relatives au cumul des aides publiques,
* etc.

Toutes ces règles sont d’interprétation stricte.

Dans la mesure où l’aide serait octroyée en méconnaissance des règlementations, en cas de recours, celle-ci serait considérée comme illégale et/ou incompatible par le juge national et la Cour de Justice de l’Union Européenne. La sanction principale est encourue par le bénéficiaire de l'aide qui se voit tenu de rembourser tout ou partie de l'aide en cause.

1. **Effets du non-respect des règles en matière d’aides d’Etat**

Chaque régime d’aide dispose de **règles particulières** (résumées ci-après) que le bénéficiaire de subvention publique doit respecter (par exemple : respect du cumul, incitativité…). L’inattention sur l’une de ces règles peut entraîner des conséquences graves pour le porteur de projet, qui est tenu de respecter les obligations en matière d’aides d’Etat inscrites à la convention.

Une fois la convention signée, il sera surtout dommageable au demandeur de ne pas avoir respecté :

* les règles de cumul : une fois le plafond d’aide atteint, le service instructeur ne peut accepter la demande d’une aide supplémentaire. Le risque pour le porteur est de se priver d’une aide peut-être plus généreuse ou convenant mieux pour son projet.
* la règle de l’incitativité : l’aide d’Etat doit modifier le comportement de l’entreprise concernée de manière à ce qu’elle crée une nouvelle activité qu’elle n’exercerait pas sans l’aide, ou qu’elle exercerait de manière limitée ou différente, ou sur un autre site. Pour justifier cette incitativité, la règlementation impose, dans la majorité des textes, qu’une demande d’aide soit déposée **avant le démarrage du projet**. Si les travaux débutent avant la demande d’aide, l’aide sera totalement incompatible.

Lors du paiement d’une aide attribuée : le non-respect des réglementations en matière d’aides d’Etat peut conduire soit au non-versement de l’aide, soit à une récupération partielle ou totale des montants déjà versés.

1. **Le RGEC**
2. **Principaux régimes d’aides du RGEC**

Certaines aides réputées compatibles sont **exemptées de notification à la Commission**. La nature de ces aides est précisée dans des règlements dits d’exemption (à la procédure de notification), dont : le RGEC. Une dernière version est disponible depuis 2014 (Règlement (UE) n°651/2014), avec deux modifications par le Règlement (UE) 2020/972 de la Commission 2 juillet 2020 et par le Règlement (UE) 2021/1237 de la Commission du 23 juillet 2021.

Celui-ci regroupe les différentes catégories d’aides pouvant être exemptées de l’obligation de notification :

* les aides à finalité régionale ;
* les aides à l’investissement en faveur des PME ;
* les aides à la protection de l’environnement ;
* les aides à la recherche, au développement et à l’innovation (RDI) ;
* les aides à la formation ;
* les aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés.
* les aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles ;
* les aides sociales au transport en faveur des habitants des régions périphériques ;
* les aides en faveur des infrastructures à haut débit ;
* les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine ;
* les aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles ;
* les aides en faveur des infrastructures locales.

Chacune de ces catégories recouvre différents types d’aides ayant leurs propres spécificités (étendue, plafond, intensité de l’aide…) qui sont consultables dans le RGEC, article 13 à 56[[1]](#footnote-2).

Les régimes d’aides issus du règlement général répondent à des **conditions communes** à respecter pour permettre l’obtention de l’aide, notamment une règle d’incitativité et une règle de cumul. Il a été choisi de développer plus spécialement ces deux conditions, car elles sont à l’origine des risques les plus couramment rencontrés.

1. **Condition d’incitativité**

Pour permettre au service instructeur de vérifier ce caractère incitatif, le bénéficiaire est tenu de réaliser sa demande d’aide en y faisant figurer 6 informations essentielles :

* nom et taille de l’entreprise,
* description du projet (y compris les dates prévisionnelles de début et de fin),
* localisation du projet,
* liste des coûts du projet,
* forme de l’aide et montant du financement public nécessaire pour le projet.

De plus, l’incitativité est également conditionnée par la date de démarrage du projet qui doit advenir après le dépôt de la demande. On entend « démarrage du projet » dès que l’un de ces évènements survient (hors achat de terrain / obtention d’autorisation / études de faisabilité) :

* soit le premier engagement juridique contraignant (contrat, paiement, réalisation…),
* soit un engagement rendant le projet irrémédiable / irréversible.

L’incitativité est donc considérée comme respectée lorsque le projet démarre après le dépôt de la demande de subvention.

1. **Règle de cumul**

Les taux d’aides concernent l’ensemble des aides publiques octroyées sur le projet. Le cumul peut se vérifier au niveau de l’assiette éligible ou du projet.

1. **Règle de transparence**

Une aide est dite **« transparente »** lorsqu’il est possible de calculer précisément et préalablement l’équivalent-subvention brut (ESB), sans qu’il soit nécessaire d’effectuer une analyse du risque.

La condition de transparence implique aussi la publication des **aides supérieures à 500 000€.**

1. **Définition des PME**

La notion de PME revêt une importance pour certains régimes. Il faut donc s’assurer du respect des définitions données dans l’annexe 1 du RGEC.

Les petites entreprises sont définies par **deux conditions cumulatives** :

* De 0 à 49 salariés,
* CA ou bilan de moins de 10 M€.

Les moyennes entreprises sont définies par deux conditions cumulatives :

* De 50 à 249 salariés,
* CA de moins de 50 M€ ou bilan de moins de 43 M€.

Si une des deux conditions n’est pas remplie pendant deux exercices fiscaux consécutifs l’entreprise perd sa qualité de PME.

**Attention, ces calculs doivent également intégrer, sauf exceptions, les données des éventuelles entreprises liées ou partenaires au sens du droit européen.**

1. **Règlement *de minimis***

En raison de leur faible montant, les aides de *minimis* ne sont pas considérées comme des aides d’Etat au sens de l’article 107 du TFUE. En effet, les aides de *minimis*, par nature, n’affectent ni la concurrence ni les échanges entre les Etats membres. Les aides de *minimis* disposent d’un traitement particulier régi par le règlement n°1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013, modifié par le règlement n°2020/972 de la Commission du 2 juillet 2020, relatif à l’application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de *minimis*.

1. **Les grands principes de la règle *de minimis***

La règle de *minimis* prévoit **qu'une même entreprise (entreprise unique) ne peut recevoir que 200 000 € d'aides dites de *minimis* sur une période de 3 exercices fiscaux**. Ce plafond est ramené à 100 000 € pour les entreprises du transport.

Plusieurs choses doivent être précisées :

* la période de 3 exercices fiscaux est calculée de manière glissante. La période doit donc com­prendre l'exercice fiscal en cours, ainsi que les 2 exercices fiscaux précédents ;
* le plafond de 200 000 € est un plafond qui ne doit pas être dépassé, même par une seule aide. Le cu­mul des aides de *minimis* perçues par une entreprise doit toujours rester inférieur à 200 000 €. L'aide qui aboutirait au dépassement de ce plafond ne pourra pas être considérée comme autorisée comme aide de *minimis*, et ne sera pas accordée ;
* le plafond de 200 000 € tient compte de l'ensemble des aides de *minimis* déjà obtenues par l'entreprise, quelle que soit leur forme (subvention, avance remboursable, aide fiscale, etc.).

L'entreprise doit savoir quand elle risque de dépasser ce plafond de 200 000 €. D'ailleurs, lorsqu'une aide est soumise à la règle de *minimis*, le dossier de demande implique de renseigner les aides de *minimis* déjà perçues. **L'entreprise doit donc garder un récapitulatif des aides qu'elle a reçues,** en notant les dates d'octroi, le type d'aide et le montant obtenu. En particulier, elle doit se souvenir des aides fiscales ou exonérations de cotisations sociales soumises à la règle de *minimis* dont elle a pu bénéficier.

L’application de la règle de *minimis* est décidée par l’autorité de gestion lors de l’instruction de la demande de subvention. La règle couvre toutes les catégories d’aides, quels que soient leur forme et leur objectif. Cette règle présente l’intérêt de s’appliquer quelle que soit la taille de la structure bénéficiaire.

Cependant, les aides doivent être transparentes. Il doit être possible de déterminer en amont le montant prévisionnel de l’aide. Dans le cadre des fonds européens, les aides de *minimis* sont toujours considérées comme transparentes, puisqu’il s’agit d’octroi de subventions.

1. **Formalités préalables à l’octroi d’une aide de *minimis***

**La déclaration de *minimis* :**

La structure bénéficiaire est informée du potentiel caractère de *minimis* de l’aide future et il lui est demandé lors de l’instruction de la demande, une déclaration dans laquelle le porteur de projet déclare toutes les aides perçues et demandées sur le fondement du règlement de *minimis* durant les trois derniers exercices fiscaux, afin de vérifier le respect du seuil.

**Les cumuls d’aides :**

La règlementation européenne prévoit également des aides de *minimis* spécifiques aux secteurs agricoles et pêche ainsi que pour les projets qualifiés de service d’intérêt économique général. Les aides de *minimis* sont cumulables entre elles. Ce cumul est nécessaire pour le calcul du montant de l’aide, sur la base de la déclaration de *minimis* remplie par le porteur de projet et s’assurer de la compatibilité de la future aide de *minimis*.

Les aides de *minimis* sont également cumulables avec les aides exemptées dans la limite du taux d’intensité d’aide maximal autorisé ou du montant maximal autorisé par un règlement d’exemption lorsque les aides portent sur la même assiette de coûts. Lorsque les coûts ne sont pas identifiables, les aides sont cumulables mais chaque type d’aide doit respecter le plafond maximal autorisé qui lui est propre.

1. **Les services d’intérêt économique général (SIEG)**

L’article 106 § 2 TFUE autorise des dérogations aux règles du Traité pour les entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général (abrégé SIEG), **lorsque ces dérogations sont nécessaires à l’accomplissement de la mission** qui leur a été confiée.

1. **Encadrement et définition**

Aucune définition précise du SIEG n’existe de la part de la Commission, laissant une large marge d’appréciation aux Etats membres. Les Etat membres qualifient les activités considérées comme SIEG notamment, selon les besoins des citoyens, les évolutions techniques et commerciales et les préférences sociales et politiques propres à chaque Etat (Communication de la Commission UE de décembre 2011).

Cependant la jurisprudence de la CJUE a spécifié **trois caractéristiques permettant de définir un SIEG**, afin de faciliter le contrôle du juge communautaire :

* une activité économique au sens du droit de la concurrence,
* revêtant un caractère d’intérêt général et confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique.

**L’arrêt *Altmark*** du 24 juillet 2003 de la CJUE définit les **critères permettant aux compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG**, d’échapper à la qualification d’aides d’Etat.

Enfin, le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (dit paquet *Almunia*). Il précise les conditions de la compatibilité avec le Traité des compensations de service économique d’intérêt général qui, ne remplissant pas les critères Altmark, constituent des aides d’Etat.

La Commission a en outre adopté, le 25 avril 2012, le règlement instituant un seuil de *minimis* spécifique aux SIEG.

Pour rappel, depuis 1980, **la Directive « transparence » exige de vérifier l’absence de subventions croisées** entre les activités d’intérêt général confiées aux entreprises et leurs activités concurrentielles, en leur imposant la tenue de comptes séparés entre ces deux types d’activités.

1. **Conditions de l’arrêt Altmark**

Les subventions accordées aux SIEG posent des difficultés, notamment au regard des réglementations encadrant les aides d’Etat. La question a été tranchée par la Cour de Justice de l’Union Européenne à l’occasion de l’arrêt *Altmark* rendu en 2003. La Cour a jugé que ne constitue pas une aide d’Etat, une compensation remplissant **quatre critères cumulatifs** :

* l’entreprise a été expressément chargée d’obligations de service public clairement définies ;
* ses paramètres objectifs de calcul de la compensation ont été établis avant son versement ;
* absence de surcompensation ;
* attribution de la mission de service public à l’issue d’une procédure de marché public. A défaut, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait encourir « une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée ».

1. **Conditions du paquet Alumnia (2011)**

Lorsqu’il a été déterminé que l’activité économique concernée est une mission d’intérêt général et que **seuls les trois premiers critères de la jurisprudence *Altmark* sont vérifiés,** le financement public doit être conforme à la réglementation des aides d’Etat applicable aux compensations de SIEG, le paquet « *Almunia* ». Celle-ci détermine les conditions dans lesquelles l’aide est considérée comme compatible avec le marché intérieur et pourra, ou non, être exemptée de l’obligation de notification prévue à l’article 108 § 3 TFUE.

Ce paquet est composé de trois textes :

* la décision 2012/21/UE relative à l’application de l’article 106§2 du TFUE aux aides d’Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général (décision Almunia);
* la communication 2012/C 8/03 intitulée « Encadrement de l’Union européenne applicable aux aides d’Etat sous forme de compensations de service public » (encadrement Almunia) ;
* la communication 2012/C 8/02 relative à l’application des règles de l’Union européenne en matière d’aides d’Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d’intérêt économique général (communication Almunia).

La compatibilité des compensations de SIEG repose sur les trois éléments suivants : l’existence d’un acte exprès d’attribution de la mission de SIEG (mandat) définissant précisément les obligations de service public à la charge des opérateurs, le paramétrage ex ante de la compensation des surcoûts et l’absence de surcompensation au profit des opérateurs de SIEG.

Le mandat doit notamment mentionner :

* la nature et la durée des obligations de service public ;
* l’entreprise et, s’il y a lieu, le territoire concerné ;
* la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l’entreprise par l’autorité octroyant l’aide ;
* la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
* les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d’éviter ces dernières.

1. **Régimes temporaires exceptionnels**

Le [régime cadre temporaire COVID-19 pour le soutien aux entreprises](https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/regimes-d-aide/aide-detat-sa56985-2020n-france-covid-19-regime-cadre-temporaire-pour-le) (SA.56985 amendé plusieurs fois) a été mis en place afin de préserver la continuité de l’activité économique et en particulier de répondre aux besoins de financement des entreprises dont l’activité subit un choc brutal à la suite des mesures d’urgence sanitaires prises par les autorités françaises.

L’objectif général est d’offrir un cadre juridique approprié pour les interventions de l’Etat, des collectivités territoriales et leurs intermédiaires afin de remédier à la pénurie de liquidités des entreprises et faire en sorte que les perturbations causées par l’épidémie de COVID-19 ne compromettent pas leur viabilité. L'amendement vise à élargir le champ des instruments prévus par la décision initiale pour y intégrer les aides sous forme d’avantages fiscaux et sociaux.

1. **Régimes notifiés**

Le [régime SA.37183 Plan France très haut débit](https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/regimes-d-aide/plan-france-tres-haut-debit) permet de couvrir les aides octroyées aux entreprises qui installent déploient et exploitent la fibre optique en France jusqu’en 2022. La Commission européenne a autorisé en novembre 2016 ce régime d’aides spécifique, celui-ci permettant aux projets qui en vérifient l’ensemble des conditions d’être exemptés de notification individuelle.

Les règles sont détaillées dans les textes suivants :

* SA.37183 (2015/NN) – France Plan France très haut débit ;
* Communication de la Commission 2013/C 25/01 du 26 janvier 2013 — Lignes directrices de l’UE pour l’application des règles relatives aux aides d’État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit ;
* Les lignes directrices portant sur la tarification de l’accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique déployés par l’initiative publique ont été adoptées en décembre 2015 ;
* Les cahiers des charges de l'appel à projets « France très haut débit - Réseaux d'initiative publique » de 2013, mis à jour en 2015, 2017 et 2020.

1. Attention : certains articles ont subi une modification par le Règlement 2017/1084 du 14 juin 2017. [↑](#footnote-ref-2)