

Vade-mecum des aides d'État

Édition 2015

ISBN : 978-2-11-139793-4
Imprimé en France
Paris 2015

Un grand merci à tous les services qui ont participé, depuis sa première édition, à la relecture de l'ouvrage, tout particulièrement au Secrétariat général aux affaires européennes, à la Direction générale des entreprises, et à la Sous-direction du droit de l'administration, de la concurrence et des procédures juridiques communautaires du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

La septième édition de cet ouvrage a été réalisée sous la direction de Catherine Houdant, adjointe au chef du bureau du droit européen et international, Mohammed Bouzar, chef de bureau et Nathalie Bert adjointe au chef de bureau.

Il est le fruit du travail d'une équipe de consultants : Laetitia Alard, Simon Chardenoux, Alexandra Cuisiniez, Aimée Jeanne, Caroline Lemasson-Gerner et Anne Le Roux.

S O M M A I R E

PRÉFACE	9
SCHÉMA RÉCAPITULATIF	11
<hr/>	
PARTIE 1	
PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LA QUALIFICATION ET LA COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT	13
<hr/>	
CHAPITRE 1 QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT	15
Fiche 1 La notion d'aide d'État	17
Fiche 2 L'intervention de l'État comme opérateur privé en économie de marché	41
<hr/>	
CHAPITRE 2 COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT	57
Fiche 3 La compatibilité des aides d'État : les dérogations prévues par le traité (art. 107 §§ 2-3 et 106 § 2 TFUE)	59
Fiche 4 Economie générale du RGEC	75
Fiche 5 Règles de cumul et articulation avec les autres règles du traité	87
<hr/>	
PARTIE 2	
QUELQUES EXEMPLES DE LA COMPATIBILITÉ DES FINANCEMENTS PUBLICS	95
<hr/>	
CHAPITRE 1 FINALITÉS HORIZONTALES ET SECTORIELLES DES FINANCEMENTS PUBLICS	97
<hr/>	
Fiche 6 Service public et aides d'État : l'articulation des articles 107 et 106 TFUE	99
Fiche 7 Les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI)	127
Fiche 8 Les aides à l'emploi et à la formation professionnelle	139
Fiche 9 Les aides aux petites et moyennes entreprises	147
Fiche 10 Les aides à finalité régionale	155
Fiche 11 Les aides d'État à la protection de l'environnement et de l'énergie	169
Fiche 12 Les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté	193
Fiche 13 Les aides à l'agriculture et à la pêche	205
Fiche 14 Les aides au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière depuis 2008	215

CHAPITRE 2	ÉLÉMENTS D'AIDES DANS LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUES	225
Fiche 15	Les garanties publiques	227
Fiche 16	Privatisations et aides d'État	239
Fiche 17	Fiscalité et aides d'État	247
<hr/>		
PARTIE 3		
	RÈGLES DE PROCÉDURE	259
Fiche 18	La notification des aides nouvelles	261
Fiche 19	La procédure de contrôle des aides nouvelles	271
Fiche 20	La récupération des aides illégales	287
Fiche 21	Le contrôle des aides existantes	307
Fiche 22	Les droits des tiers	315
Fiche 23	L'autorisation avec ou sans conditions	337
ANNEXE	Liste récapitulative des différents encadrements, lignes directrices et règlements relatifs aux aides d'état	343
	LISTE DES ABRÉVIATIONS	371
	INDEX	373

PRÉFACE

Voici le *Vade mecum des aides d'Etat*, en une édition actualisée et en une forme renouvelée.

Sur le fond, cette édition 2015, la septième, intègre le dernier volet de la réforme lancée par la Commission en 2012 pour moderniser le cadre juridique des aides d'Etat, ainsi que les principales nouveautés apportées par les décisions de la Commission et les arrêts du juge européen au cours de l'année écoulée.

La réforme avait pour ambition de placer la politique des aides d'Etat au service de la croissance et de la compétitivité, en concentrant les contrôles sur les cas ayant un impact élevé sur la concurrence et les échanges. Moins d'aides mais des aides plus efficaces : tel était l'objectif fixé par la Commission européenne.

S'il est trop tôt pour dresser un bilan d'ensemble, les premiers cas d'application obligent à la prudence. Indéniablement, l'adoption du nouveau règlement général d'exemption par catégorie permettra d'octroyer des aides plus nombreuses en franchise de notification à la Commission, en contrepartie d'une plus grande responsabilité dans le chef des Etats membres. Cependant, les nouveaux critères de compatibilité se révèlent d'une compréhension délicate, en l'absence, si peu de temps après l'adoption du texte, de jurisprudence et de décisions éclairant les nouveaux concepts.

Dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, et des aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, l'alourdissement des contraintes ne manquera pas d'engendrer un surcroît de charges administratives non pas seulement pour les personnes publiques mais aussi pour les entreprises et de fragiliser certains soutiens publics. En témoigne l'arrêt rendu le 15 janvier 2015 (affaire T-1/12 *France / Commission*), par lequel le Tribunal de l'Union confirme que les aides accordées par la SNCF à *Sea France* sont incompatibles, faute, notamment, d'une contribution propre suffisante de l'entreprise au financement de sa restructuration, critère encore renforcé par les nouvelles lignes directrices.

Au nombre des nouvelles contraintes introduites par la réforme, citons aussi la procédure d'évaluation *ex post* des effets de certains régimes d'aides de grande ampleur ainsi que le renforcement de la transparence des mesures d'aides, notamment individuelles.

D'autres faits marquants de l'année écoulée méritent une attention particulière.

Après avoir lancé, en 2013, une enquête sur les rescrits fiscaux (*tax rulings*), la Commission a adressé des demandes à plusieurs Etats membres, dont la France, afin qu'ils lui communiquent certaines décisions fiscales. La Commission cherche en effet à obtenir une vision claire des pratiques fiscales des Etats membres et à s'assurer qu'aucune ne constitue une aide d'Etat. En juin 2014, elle a notamment décidé l'ouverture d'une procédure formelle d'examen sur les mesures fiscales réservées à Apple par l'Irlande. Si la Commission déclarait l'aide incompatible, l'Etat irlandais serait dans l'obligation de recouvrer les sommes perçues par Apple, qui pourraient dépasser le milliard d'euros. De nombreux autres cas de *tax rulings* sont en cours d'examen. A terme, des lignes directrices pourraient être adoptées par la Commission.

L'articulation entre le droit des aides d'Etat et le régime d'indemnisation au titre des engagements contenus dans les accords bilatéraux de protection des investissements (API) a connu des développements nouveaux. En enjoignant à la Roumanie, en mars 2015, de récupérer l'indemnisation, accordée par un tribunal arbitral sur le fondement d'un API,

à deux investisseurs suédois afin de compenser la suppression d'un régime d'aides à l'investissement incompatible, la Commission a estimé que cette compensation leur octroyait, en réalité, des avantages équivalents à ceux prévus par le régime d'aides supprimé, et constituait donc une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

Quant au juge européen, il poursuit son travail d'interprétation des règles du traité et confirme qu'en matière d'aides d'Etat, les exceptions à la procédure de récupération ne souffrent que très peu d'exceptions. Dans un arrêt de février 2015 (affaire C-37/14 *Commission / France*), la Cour a condamné la France pour s'être abstenue de prendre, dans les délais requis, les mesures nécessaires afin de récupérer auprès des bénéficiaires les aides d'État illégales octroyées dans le cadre des plans de campagne dans le secteur des fruits et légumes. Elle a notamment relevé que la France n'avait pu démontrer qu'il existait une impossibilité absolue d'exécuter la décision ordonnant la récupération.

En la forme, ce vade mecum, que la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers actualise chaque année, vous est désormais accessible plus aisément. Comme nous l'avons fait il y a quelques mois pour le Vade mecum des marchés publics, nous prenons le parti de rompre avec la pratique d'une diffusion payante en librairie pour rendre l'ouvrage librement et gratuitement accessible en ligne sur le site des ministères économiques et financiers. Lisible sur différents supports (ordinateurs, tablettes, ordiphones), cette version électronique comporte des fonctionnalités de recherche propres à faciliter les travaux d'approfondissement des questions traitées.

La direction des affaires juridiques cherche ainsi à se conformer du mieux possible à sa mission de diffusion du droit dans différents domaines dont elle traite quotidiennement. Avec cette nouvelle édition, nous espérons apporter aux décideurs les éclairages les plus utiles possible à la préparation de leurs décisions et aux négociations parfois délicates avec les autorités européennes. Vos observations nous seront précieuses pour l'élaboration de prochaines éditions !

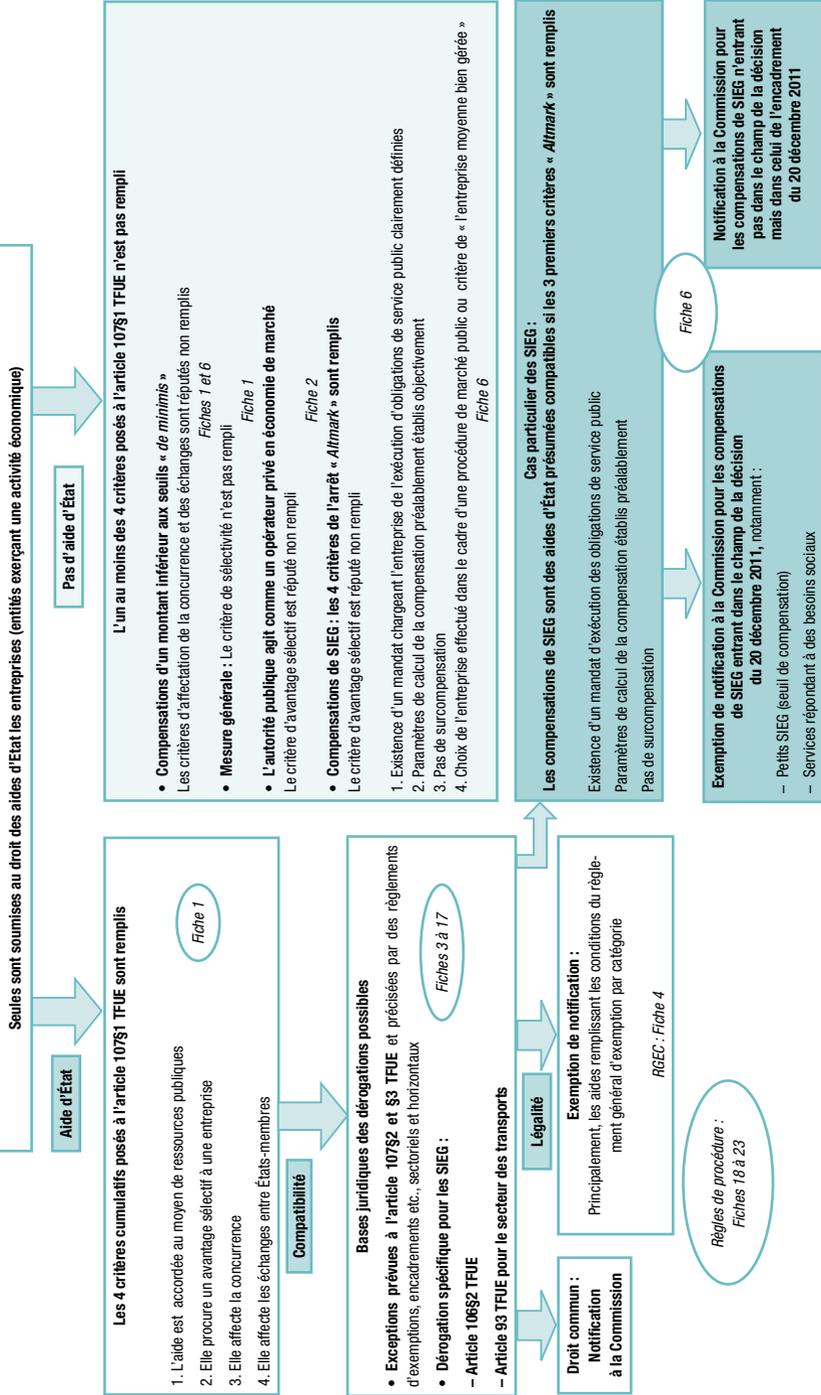
Jean Maïa
Directeur des affaires juridiques des ministères
économiques et financiers

A handwritten signature in black ink, reading "Jean Maïa", written over a horizontal line.

Jean MAÏA

SCHÉMA RÉCAPITULATIF

Qualification, compatibilité et légalité des aides d'État



PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LA QUALIFICATION ET LA COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT

QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT

FICHE 1

La notion d'aide d'État

L'article 107 § 1 TFUE dispose que, sauf dérogations prévues par les traités, « *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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* »

Le traité ne définit pas ce qu'est une aide d'État. La Commission et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont donné à cette notion une conception extensive. Selon la Cour, 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 de marché*¹ ». Constituent des aides toutes formes d'avantages financiers directs, tels que les apports en capital, la fourniture d'assistance commerciale et logistique, ou d'avantages indirects qui allègent les charges normales des entreprises : exonération fiscale ou sociale, garantie, conversion de dettes en capital.

Une aide d'État se définit par quatre critères cumulatifs :

- **Une aide publique.** Il peut s'agir de ressources octroyées directement par l'État, indirectement par des organismes liés à l'État, ou encore par les collectivités territoriales. Le cas des aides accordées par les entreprises publiques a fait l'objet d'une évolution jurisprudentielle importante, jusqu'à présumer que toute intervention financière d'une entité publique au profit de tiers est une aide.
- **Un avantage sélectif.** Le traité précise que les aides doivent « *favoriser certaines entreprises ou productions* ».
- **Une aide affectant la concurrence.** Il peut s'agir de la concurrence interne à l'État membre, comme intra-Union européenne.
- **Une aide affectant les échanges intra-Union européenne.** Toute aide qui assèche le marché, permet de placer des barrières à l'entrée ou renforce la position d'une entreprise par rapport à ses concurrentes sur le marché pertinent (national ou mondial) est présumée affecter les échanges entre États membres. En raison de leur importance réduite, les aides inférieures à un certain montant, dites aides *de minimis* n'entrent pas dans le champ des articles 107 et 108 du TFUE. Un nouveau règlement *de minimis* a été adopté par la Commission le 18 décembre 2013².

La Commission européenne a publié en 2014 un projet de communication sur la notion d'aide d'Etat (non encore adopté). Cette communication a vocation à constituer un guide pratique pour déterminer les mesures qui doivent être notifiées, conformément à l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

1. CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, aff. C-39/94.

2. Règlement n° 1407/2013, publié au *JOUE* L352 du 24/12/2013, p.1.

I. Un champ d'application étendu

L'article 107 § 1 TFUE pose en principe que les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur, mais ne définit pas ce qu'est une aide d'État. Il est donc revenu à la Commission et à la Cour de justice d'en définir les contours.

I.1. Une notion extensive : sont concernées toutes les activités de nature économique

La Commission estime que les articles 107 à 109 TFUE sont applicables à l'ensemble des activités³ couvertes par le traité, soit « *toute activité rémunérée, qu'elle ait un caractère économique, culturel, social ou autre*⁴ ». La Cour de justice précise que « *l'article 87 § 1 [devenu 107 § 1 TFUE] ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets*⁵ ».

L'aide est une intervention procurant un avantage anormal, qui favorise l'entreprise bénéficiaire au détriment des autres entreprises.

En droit de l'Union européenne, la notion d'entreprise est définie de façon très large. Il s'agit de « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement*⁶ ». La notion d'activité économique est définie comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*⁷ ».

La Cour refuse de qualifier d'économique une activité qui ne consiste pas à offrir des biens ou des services sur un marché. Tel est, par exemple, le cas de l'acquisition de produits sanitaires par des établissements hospitaliers⁸. En outre, il semble possible d'inférer de la définition même de l'activité économique que l'absence totale de marché (« *au sens d'une offre et d'une demande portant sur les biens ou services en cause* ») semble suffisante pour écarter la qualification d'activité économique⁹.

L'un des critères déterminants pour qualifier une activité d'économique est l'existence d'une rémunération, contrepartie économique du service fourni qui révèle l'existence d'un marché.

Ont, par exemple, été jugés comme économiques par la jurisprudence de la Cour de justice, l'activité de placement exercée par des offices publics pour l'emploi¹⁰, les services de transport d'urgence et de transport de malades¹¹, la gestion des infrastructures de transport¹², des activités secondaires exercées par des organisations de protection de l'environnement, telles que la vente de bois, ou des baux de chasse¹³, ou les activités de pharmaciens regroupés dans un ordre professionnel¹⁴.

3. Sous réserve de certaines activités agricoles.

4. Décision n° 89/441 du 21 décembre 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique, *JOCE* L 208, 20 juillet 1989, p. 38.

5. CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, aff. C-241/94.

6. CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

7. CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. C-118/85, CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

8. TPICE, 4 mars 2003, *Fenin c/ Commission*, aff. T 319/99, pts 35-40, confirmé par l'arrêt de la CJCE, 11 juillet 2006, *Fenin c/ Commission*, aff. C-205/03 P dans le cadre du pourvoi dirigé contre l'arrêt du tribunal.

9. Cf. conclusions de l'avocat général Trstenjak sous l'arrêt *Selex Sistemi c/ Commission et Eurocontrol* du 26 mars 2009, aff. C-113/07 P, pts 116 à 118.

10. CJCE, 23 avril 1991 *Höfner et Elser c/ Macroton*, aff. C-41/90, pts 20-23.

11. CJCE, 25 octobre 2001 *Glöckner*, aff. C-475/99, pt 20.

12. CJCE, 24 octobre 2002 *Aéroport de Paris c/ Commission*, aff. C-82/01, pts 75-80.

13. Trib. UE, 12 septembre 2013, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, aff. T-347/09.

14. Trib. UE, 10 décembre 2014, *Ordre national des pharmaciens (ONP)*, aff. T-90/11.

La Cour a confirmé que la construction d'infrastructures aéroportuaires, dès lors qu'elle ne relève pas, en tant que telle, de prérogatives de puissance publique, est indissociable de l'utilisation économique ultérieure qui en est faite, et constitue donc une activité économique. L'apport en capital des autorités publiques destiné à financer la construction d'une telle infrastructure constitue, par conséquent, une aide d'État¹⁵.

En se fondant sur la jurisprudence « Leipzig Halle », l'Allemagne a décidé de notifier un projet de développement de revitalisation de territoires par des autorités locales. La Commission a considéré que cela ne constituait pas une activité économique, mais une partie de leurs missions publiques, à savoir la fourniture et la surveillance des territoires¹⁶.

Toujours sur le fondement de la jurisprudence « Leipzig Halle » la Commission, se prononçant sur différentes les étapes du projet de financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'Euro 2016 (construction, exploitation, utilisation finale), a rappelé que selon l'évaluation de la Cour, le caractère économique de l'utilisation ultérieure de l'infrastructure était essentiel dans la détermination de la présence d'aide d'Etat. Au cas d'espèce, dans les neuf projets qui lui étaient présentés, chacun des stades sera utilisé pour fournir des services sur un marché, donc pour l'exercice d'une activité économique¹⁷.

A contrario, l'absence de rémunération permet d'échapper à la qualification d'activité économique. Ainsi, l'enseignement public, dans la mesure où il est financé par des fonds publics et où les étudiants ne versent que des droits de scolarité, ne constitue pas une activité économique¹⁸.

Pour autant, le seul fait qu'une entité ne poursuive pas un but lucratif n'équivaut pas à une absence de rémunération et ne suffit donc pas à démontrer que les activités qu'elle exerce ne sont pas de nature économique¹⁹. Dans un arrêt *MOTOE*²⁰ relatif à une association à but non lucratif organisant des courses motocyclistes et concluant des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, la Cour de justice a considéré que l'activité en cause était économique. En effet, les manifestations sportives organisées par l'association faisaient l'objet de commercialisation de services (parrainage, publicité, assurance), source de revenus pour elle.

Le fait que l'organisateur des courses soit une association à but non lucratif ne fait pas obstacle à ce qu'il soit considéré comme une entreprise, même dans le cas où ne seraient présents sur le marché que des concurrents, eux-mêmes opérateurs sans but lucratif.

Enfin, la Cour a exclu du champ des activités présentant un caractère économique justifiant leur soumission au droit de la concurrence, deux types d'activités :

- Les activités exclusivement sociales, répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif²¹.

Dans le secteur des assurances sociales, la Cour a dégagé trois critères²² :

- le caractère obligatoire de l'affiliation ;

15. Trib. UE, 24 mars 2011, *Leipzig-Halle c/Commission*, aff.T-455/08. Confirmé par l'arrêt CJUE du 19 décembre 2012, aff. C-288/11P.

16. Décision SA.36346 (2013/N) du 27 mars 2014 C(2014) 1811 final.

17. Décision SA 35501 du 18 décembre 2013, Aide d'Etat (2013/N) – France Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016.

18. CJCE, 27 septembre 1988, *Humbel*, 263/86 et CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, aff. C-109/92.

19. Cf. les conclusions de l'avocat général Mengozzi du 11 novembre 2010 sous l'arrêt CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, aff. C-437/09., pts 63-64.

20. CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, aff. C-49/07, pt 43.

21. CJCE, 17 février 2003, *Poucet et Pistre*, aff. C-159/91 et C-160/91 et conclusions de l'avocat général Mengozzi présentées le 11 novembre 2010 dans l'affaire *AG2R Prévoyance* précitée, pts 58-64.

22. CJCE, 16 novembre 1995, *FFSA*, aff. C-244/1994.

- le degré d'autonomie restreint du gestionnaire, condition *a priori* remplie lorsque l'activité en cause est soumise au contrôle étroit de l'État et que la loi fixe les modalités du régime ;
- la mise en œuvre du principe de solidarité nationale, réputé respecté lorsqu'il est fait application du principe de répartition et que les prestations sont indépendantes du montant des cotisations.

La Cour qualifie également de non économique l'activité de protection de l'environnement, en raison de son caractère exclusivement social²³.

Toutefois, le fait que l'activité concernée puisse être qualifiée de sociale n'est pas, en soi, suffisant pour exclure la qualification d'activité économique²⁴.

- Les activités correspondant à l'« *exercice de l'autorité publique* », dont la CJUE a une conception restrictive. Les cas où la Cour a reconnu être en présence de l'exercice de l'autorité publique correspondent à des missions de police destinées, par exemple, à assurer une surveillance antipollution²⁵ ou la sécurité de l'espace aérien²⁶, ou encore à sauvegarder des données que les entreprises sont tenues de communiquer en vertu d'obligations légales et à permettre aux personnes intéressées de consulter ces données²⁷. De même, les missions de normalisation technique et d'assistance apportée aux administrations, pour l'acquisition d'équipements et de systèmes en matière de gestion du trafic aérien, peuvent se rattacher à l'exercice de prérogatives de puissance publique, ne pouvant être dissociées de la mission de gestion de l'espace aérien et de développement de la sécurité aérienne²⁸. La Cour estime, en effet, que « *le rattachement à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne requiert pas que l'activité concernée soit essentielle ou indispensable à la garantie de la sécurité de la navigation aérienne, [mais] qu'elle se rattache au maintien et au développement de la sécurité de la navigation aérienne, qui constituent des prérogatives de puissance publique* ».

À l'inverse, la Commission²⁹ doute du caractère non économique des services de lutte contre l'incendie des aéronefs et de lutte contre le péril animalier, qui n'entrent pas dans le cadre des missions liées à la sûreté, et pourraient contribuer à la sécurité de l'exploitation commerciale normale d'un aéroport.

1.2. La notion d'avantage revêt des formes très diverses

- La Commission considère que les « *subventions, exonérations d'impôts et de taxes, exonérations de taxes parafiscales, bonifications de taux d'intérêt, garanties de prêts consenties dans des conditions particulièrement favorables, cessions de bâtiments ou de terrain à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables, fournitures de biens ou de services à des conditions préférentielles, couvertures de pertes d'exploitation ou toute autre mesure d'effet équivalent* » peuvent constituer des aides d'État³⁰. Cette liste n'est pas, bien entendu, exhaustive.

23. Arrêt République fédérale d'Allemagne c/Commission du 12 septembre 2013 précité, pt 31.

24. CJCE, 22 mai 2003, *Freskot*, aff. C-355/00, pt 77.

25. CJCE, 18 mars 1997, *Diego & Cali*, aff. C-343/95.

26. CJCE, 19 janvier 1994, *SAT c/Eurocontrol*, aff. C-364/92.

27. CJUE, 12 juillet 2012, *Datenbank GmbH*, aff. C-138/11.

28. Arrêt *Selex Sistemi c/Commission et Eurocontrol* du 26 mars 2009 précité.

29. Décision SA. 33960 (2012/NN) *Aéroport de Beauvais Tillé*, JOUE C 279 du 14 septembre 2012, pts 126 à 130. Dans cette décision, la Commission s'est notamment référée au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qui définit la sûreté aérienne comme « *la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* ».

30. Réponse à une question écrite, JOCE C 125, 17 août 1963.

• La Cour de justice précise que les avantages consentis par des autorités publiques, sous des formes diverses, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions, peuvent s'entendre « *non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais aussi des interventions qui allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, sans être des subventions au sens strict, sont de même nature et ont des effets identiques* »³¹.

Par mesure « *positive* » ou « *directe* », il faut entendre notamment :

- l'octroi d'avantages financiers directs à une ou plusieurs entreprises ou productions ;
- toute prime destinée à encourager une production³² ;
- la fourniture d'une assistance logistique et commerciale par une entreprise publique à ses filiales de droit privé exerçant une activité soumise à la concurrence, lorsque la rémunération reçue en échange de ces services est inférieure à celle qui aurait été perçue dans le cadre de conditions normales d'économie de marché³³ ;
- l'apport en capital, les participations publiques dans le capital d'une entreprise lorsqu'elles ont été effectuées dans des circonstances qui ne seraient pas celles d'un investissement privé³⁴.

À noter qu'une compensation financière octroyée à une entreprise sélectionnée dans des conditions conformes aux critères de la jurisprudence *Altmark* ne fournit pas d'avantage, donc d'aide d'État, à cette entreprise³⁵.

Par mesure « *négative* » ou « *indirecte* », il faut comprendre tout avantage financier indirect allégeant les charges des entreprises :

- les taux de réescompte préférentiels à l'exportation, lorsqu'ils sont octroyés en faveur des seuls produits nationaux³⁶ ;
- les exonérations fiscales³⁷, sur les bénéfices liés aux recettes à l'exportation³⁸ ou sur les charges sociales ;
- les réductions fiscales accordées aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune investissant dans des petites et moyennes entreprises³⁹ ;
- les bonifications de taux consenties sur les crédits à l'exportation ;
- la prise en charge des cotisations sociales de certains producteurs (de lait, par exemple) ;
- la conversion en capital par des autorités publiques de dettes d'entreprises⁴⁰ ;

31. Cf. par exemple, CJCE, 15 juin 2006, *Air liquide Industries Belgium*, aff. C-393/04 et C-41/05.

32. Décision n° 85/592 du 31 juillet 1985, *JOCEL* 373, 31 décembre 1985, p. 1.

33. CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/La Poste*, aff. 39/94, et TPI 15 janvier 1997, *SFEI*, aff. T-77/95.

34. Cf. fiche 2.

35. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark*, aff. C-280/00. Cf. également fiche 5.

36. CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/France*, aff. 6 et 11/69, Rec. p. 523.

37. CJCE, 11 novembre 2004, *Ramondin SA Daewoo*, aff. C-186 et 187/02P, CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, aff. C-522/13.

38. Décision n° 89/661 du 31 mai 1989 *Alfa Roméo*, *JOCEL* 389, 30 décembre 1989, p. 9.

39. Décision n° 596a/2007 du 11 mars 2008, dans laquelle la Commission a considéré comme compatible le régime fiscal français de réduction de l'ISF, dans le cadre des lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissements dans les PME.

40. Décision n° 91/144 du 2 mai 1990, *Halkis Cement Company*, *JOCEL* 73, 20 mars 1991, p. 27.

- la prise en charge d'indemnités de retraite anticipée ou de chômage anticipé pour le personnel de certaines entreprises, ces avantages bénéficiant tant aux travailleurs, qu'aux entreprises dont ils dépendaient ⁴¹ ;
- une transaction conclue entre l'administration fiscale et une entreprise permettant une réduction très substantielle du montant d'une amende peut conduire à l'existence d'un avantage économique, si la concession faite par l'administration est disproportionnée ⁴². En revanche, des indemnités d'expropriation versées par l'État à un producteur de tabac en vue de la relocalisation de son site de production ne fournissent aucun avantage à l'opérateur ⁴³.

2. Les critères de l'aide d'État

Constitue une aide d'État, au sens de l'article 107 § 1 TFUE, une mesure qui remplit simultanément quatre critères :

2.1. Une aide publique

L'avantage doit être « *accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État* » (art. 107 § 1 TFUE).

Cette condition est appréciée de façon large par la Commission et la Cour de justice. L'aide peut être consentie :

- soit, directement par l'État ;
- soit, indirectement, au travers d'organismes institués en vue de gérer l'aide. Dans ce cas, il faut que la mesure incriminée apparaisse comme le résultat d'un comportement imputable à l'État et qu'elle soit octroyée au moyen de ressources d'État. Ces deux conditions sont distinctes et cumulatives, ce qui, après une période d'hésitation jurisprudentielle, a été clarifié par l'arrêt *Stardust* du 16 mai 2002 ⁴⁴. Le critère de « *ressource d'État* » n'en reste pas moins délicat à appréhender.

2.1.1. Avantage accordé par l'État, si le lien avec le budget public est suffisamment direct

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, la notion d'État est entendue de façon large :

- l'État, y compris le pouvoir législatif ⁴⁵ ;
- les collectivités territoriales ⁴⁶, dont les aides peuvent avoir un impact économique important, notamment dans les États fédéraux ou très décentralisés ;

41. Décision n° 89/374 du 2 février 1989, *JOCEL* 170, 5 juillet 1989, p. 36.

42. Décision C(2010) 2538 final du 26 mai 2010 concernant « l'aide d'État » sous la forme d'un accord fiscal transactionnel mise à exécution par la Belgique en faveur de la société Umicore S. A. aff. C 76/2003 (ex NN 69/2003), décision publiée sur le site de la DG COMP, non encore publiée au *JOUE*.

43. Décision C(2013) 6250 final du 2 octobre 2013 concernant les indemnités d'expropriation versées par les Pays-Bas au producteur d'alcool néerlandais Nedalco, aide d'État SA. 32225.

44. CJCE, 16 mai 2002, *République française c/ Commission*, aff. C-482/99.

45. TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, aff. T-358/94.

46. CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-248/84.

- les personnes publiques spéciales (EPA, EPIC, nationaux et locaux), quel que soit leur degré d'autonomie, ainsi que les entreprises publiques, dans le cas où elles accorderaient des avantages privilégiés à leurs filiales de droit privé⁴⁷ ou par le biais de leurs tarifs ;
- les organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide. L'identification du caractère étatique des ressources peut, dans ce cas de figure, se révéler complexe⁴⁸.

En revanche, les aides instituées par le droit de l'Union européenne, que les États se contentent de mettre à exécution, sans aucun pouvoir d'appréciation, ne sont pas considérées comme des avantages accordés par les États⁴⁹. En outre, la jurisprudence considère qu'une mesure fiscale issue de la transposition d'une directive n'est pas imputable à l'État et ne constitue donc pas une aide⁵⁰.

La mesure doit être à la charge des finances publiques. Cette charge peut prendre la forme d'un manque à gagner, par le biais notamment du renoncement de l'État à des ressources, par exemple fiscales, ou du refus par l'État de monnayer un avantage, dans le cadre d'un appel d'offres à des conditions de marché.

La charge pour le budget de l'État doit, enfin, résulter de la mesure incriminée. Si le lien entre l'avantage économique octroyé et le budget public est trop indirect, la mesure ne constitue pas une aide d'État.

La jurisprudence en fournit quelques exemples :

- le dispositif légal d'un État permettant de soumettre les contrats de travail conclus avec des marins ressortissants de pays tiers, à des conditions de travail et de rémunération moins favorables que celles des marins ressortissants de ce même État, procure un avantage pour les entreprises y ayant recours et constitue, indirectement, une charge supplémentaire pour l'État (moindres rentrées de cotisations sociales et fiscales). Néanmoins, la Cour de justice a estimé que la nature et l'économie du dispositif, qui entend uniquement modifier le cadre dans lequel s'établissent les relations contractuelles entre les entreprises de navigation maritime et leurs salariés, permettent d'échapper à une qualification d'aide, car le coût pour l'État est inhérent à la mesure, aléatoire et non quantifiable⁵¹ ;
- les pertes subies par des créanciers privés, en raison de la faillite d'un client, ne peuvent être qualifiées d'aides, au seul motif qu'elles entraînent des recettes d'impôt plus faibles pour l'État ; le rapport avec l'emploi de ses ressources par l'État est trop éloigné⁵² ;
- le fait d'autoriser, aux fins de créer un système de transport sûr et efficace, des taxis à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent, tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservées, n'est de nature ni à impliquer un engagement de ressources d'État ni à conférer à ces taxis un avantage économique sélectif⁵³ ;
- l'éventuelle perte de ressource fiscale résultant pour l'État de l'application d'une loi sur les énergies renouvelables, qui oblige les entreprises d'approvisionnement en électricité

47. CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/La Poste*, aff. C-39/94.

48. Cf. point 2.1.2. « Avantage octroyé par des organismes publics ou privés ».

49. CJCE, 13 octobre 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor*, aff. 213/81 à 215/81.

50. TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn*, aff. T-351/02.

51. CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, aff. C-72/91 et C-73/91.

52. CJCE, 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade*, aff. C-200/97.

53. CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech Ltd*, aff. C-518/13.

à acheter à un prix minimum l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, et qui diminue, en conséquence, leurs recettes et donc les recettes fiscales, ne peut, en soi, être qualifiée d'aide d'État, car la perte constitue simplement un effet secondaire inhérent à la loi ⁵⁴.

Dans ce dernier cas, la Commission avait soutenu que l'action législative de l'État suffisait à satisfaire la condition de ressource publique. La Cour n'a pas suivi la Commission dans cette interprétation trop large du critère de ressource publique, pour ne pas remettre en cause le pouvoir souverain des États dans des domaines tels que la fiscalité, la sécurité sociale ou la fixation de prix réglementés dans des secteurs d'intérêt social ou stratégique.

Dans un arrêt du 19 mars 2013, la Cour a jugé que des déclarations des pouvoirs publics au soutien d'une entreprise dont l'État est actionnaire au moment où celle-ci rencontre des difficultés constituent des aides d'État. En effet, selon la Cour, une telle intervention a conféré un avantage à France Télécom en lui permettant de se financer à de meilleures conditions, au moyen de ressources publiques ⁵⁵.

2.1.2. L'avantage octroyé par des organismes publics ou privés, s'il est imputable à l'État et financé par des ressources d'État

La Cour a posé, dans l'arrêt *Steinike* ⁵⁶, le principe selon lequel « l'article 87 englobe les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide ».

En ce qui concerne les mesures prises par des entreprises publiques, la jurisprudence a évolué sur les conditions d'application du critère d'origine étatique de l'aide, laissant parfois entendre que les critères d'imputabilité et de ressource d'État pourraient être alternatifs ⁵⁷.

L'arrêt *Stardust* retient le principe du double critère : la Commission, dans une décision de 1999 ⁵⁸, avait qualifié d'aide d'État les concours financiers accordés par des filiales du Crédit Lyonnais à une société de plaisance nautique (*Stardust Marine*), en se fondant sur la seule appartenance de ces sociétés au secteur public alors même que l'État, actionnaire du Crédit Lyonnais, n'était pas intervenu en faveur de ces versements.

Sur recours de la France, la Cour de justice a refusé la présomption automatique de ressources d'État pour les mesures prises par une entreprise publique et a clarifié les conditions de détermination du caractère public d'un avantage : « Pour que ces avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 87 § 1, ils doivent d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État, et, d'autre part, être imputables à l'État ⁵⁹. »

54. CJCE, 13 mars 2001, *PreussenElektra*, aff. C-379/98.

55. CJUE, 19 mars 2013, *Bouygues SA et Bouygues Télécom / Commission et Commission / France*, aff. C-399/10P et C-401/10P. Il s'agissait de déclarations du ministre de l'Économie assurant à France Télécom le soutien de l'État à un moment où l'opérateur connaissait une crise importante, ainsi qu'une annonce sur un projet d'avance d'actionnaire consistant en l'ouverture d'une ligne de crédit de 9 milliards d'euros. La Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en refusant de reconnaître l'existence d'un lien entre, d'une part, l'avantage résultant des déclarations des autorités françaises et, d'autre part, l'engagement potentiel de ressources étatiques découlant de l'offre de contrat d'avance d'actionnaire.

56. CJCE, 22 mars 1977, *Steinike*, aff. 78/76.

57. TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, aff. T-358/94.

58. Décision n° 2000/513/CE concernant les aides accordées par la France à l'entreprise *Stardust Marine*, JOCE L 206, 15 août 2000.

59. Arrêt *Stardust* précité.

Cette double condition permet, à la fois, d'éviter que l'État échappe au champ de l'article 107 § 1 TFUE en attribuant des aides par l'intermédiaire des entreprises publiques, tout en excluant du champ du dispositif les décisions propres des entreprises publiques.

Le critère de l'imputabilité à l'État

Pour juger de l'imputabilité, la Cour de justice se fonde « sur un ensemble d'indices résultant des circonstances en l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue ». Parmi ces critères, figurent notamment : le statut juridique de l'entreprise ; son intégration dans les structures de l'administration publique ; l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques ; la nature de ses activités et leurs conditions d'exercice sur le marché, ainsi que la probabilité de l'implication des autorités publiques ou de leur absence d'implication dans l'adoption d'une mesure.

La Cour de justice a ainsi jugé que : « *Compte tenu de la participation directe ou indirecte de 50 % de l'État néerlandais dans Gasunie, de la nomination de la moitié des commissaires au conseil des commissaires, organe chargé entre autres de la fixation des tarifs, du pouvoir d'approbation des tarifs [...]. Ces éléments, considérés dans leur ensemble, démontrent que dans le domaine de la fixation des tarifs du gaz d'horticulture, Gasunie ne dispose nullement d'une pleine autonomie, mais agit sous le contrôle de l'État néerlandais et est donc susceptible de rentrer dans la notion d'aide d'État accordée par un État membre*⁶⁰. »

Dans l'arrêt *Stardust* précité, cette imputabilité faisait défaut car les avantages octroyés à Stardust avaient été le fait d'une délibération indépendante des filiales du Crédit Lyonnais. L'arrêt *Stardust* est dans la ligne jurisprudentielle « restrictive », issue des arrêts *Van Tiggele*⁶¹ puis *Sloman Neptun* : « *Les avantages accordés par d'autres moyens que des ressources d'État ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 87*⁶². »

La Commission doit donc mener une analyse minutieuse des règles de prise de décision au sein des entreprises publiques⁶³.

Dans une affaire qui concernait des garanties accordées par une entreprise publique, entièrement détenue par une commune, à une banque aux fins de l'octroi de crédits à des emprunteurs tiers, la Cour a jugé qu'étaient pertinents, sans être toutefois déterminants pour apprécier l'imputabilité à l'État, les circonstances du cas d'espèce selon lesquelles d'une part, l'administrateur unique de ladite entreprise qui avait accordé ces garanties avait agi irrégulièrement, avait délibérément gardé secret leur octroi et méconnu les statuts de son entreprise et, d'autre part, la commune se serait opposée à l'octroi desdites garanties, si elle en avait été informée⁶⁴. Dans l'arrêt *Doux Elevage SNC*⁶⁵, la Cour de justice, saisie sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État, a jugé que la décision des autorités nationales étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière agricole un accord interprofessionnel instituant une cotisation obligatoire afin de financer la mise en œuvre d'actions communes décidées par cette organisation, ne contient pas d'élément d'aide d'État. Après avoir relevé que les cotisations concernées proviennent d'opérateurs économiques privés et que le mécanisme n'implique aucun transfert de ressources d'État, ce

60. CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy e. a. c/Commission*, aff. 67/85.

61. CJCE, 24 janvier 1978, *Van Tiggele*, aff. 82/77.

62. Arrêt *Sloman Neptun* précité.

63. Comme référence de doctrine sur la pratique décisionnelle de la Commission après l'arrêt *Stardust*, cf. notamment M. Merola, « Le critère de l'utilisation des ressources publiques », *Aides d'État*, Institut d'études européennes, éd. de l'Université de Bruxelles, 2005.

64. CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland NV*, aff. C-242/13.

65. CJUE, 30 mai 2013, *Doux Elevage SNC*, aff. C-677/11.

dernier ne renonçant à aucune ressource, la Cour constate que c'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de l'utilisation de ces ressources (pas d'imputabilité à l'État). En outre, elles ne sont pas à la disposition des autorités étatiques (pas de contrôle public, *cf. infra*). La circonstance que ces fonds privés soient utilisés par les organisations interprofessionnelles conjointement à des sommes provenant du budget public ne modifie pas l'analyse.

Le critère du financement octroyé au moyen de « ressources d'État »

Des avantages octroyés par des organismes publics ou privés peuvent constituer une aide d'État, lorsqu'ils sont financés par des « ressources d'État ».

Il y a ressource d'État lorsque ces ressources sont sous « *contrôle public* ».

Dans le cas, parfois complexe, des transferts de ressources d'entreprises publiques, la Cour de justice a une approche fondée sur le critère du « *contrôle public* » des sommes concernées. « *Même si les sommes correspondant à une mesure d'aide d'État sont des ressources financières d'entreprises publiques et ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État* ⁶⁶. » La condition de ressource d'État est présumée remplie dans le cas des fonds d'entreprises sur lesquels « *les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent* ». Cette approche est celle de l'arrêt *Stardust* : la Cour précise que les ressources financières des entreprises publiques, au sens de la directive de la Commission du 25 juin 1980 sur la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises ⁶⁷, sont assimilées à des ressources d'État.

Il n'est pas nécessaire que ces ressources aient transité par le budget de l'État. Ainsi, dans l'arrêt *France c/Ladbroke Racing et Commission* ⁶⁸, la Cour a jugé que les sommes provenant des gains non réclamés des paris sur les courses de chevaux et utilisées par le PMU, même si elles n'avaient jamais été en possession de l'État, étaient continuellement soumises au contrôle de ce dernier et à la disposition des autorités nationales compétentes, ce qui était suffisant pour les qualifier de ressources d'État.

À titre d'exemple, peuvent également être considérés comme des ressources publiques, des bénéfices non distribués d'entreprises publiques ⁶⁹, en particulier quand ces bénéfices ont été produits dans un secteur public protégé par un monopole légal.

Le critère du contrôle public est assez délicat à manier.

Un avantage octroyé par un organisme public peut ne pas avoir pour origine une ressource étatique, s'il n'apparaît pas que cet avantage ait été financé par des moyens laissés à la disposition des autorités nationales.

Ainsi, dans l'arrêt *PreussenElektra* précité, l'avantage octroyé aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, *via* l'achat de toute leur production à un prix minimal par les entreprises d'approvisionnement en électricité, fait l'objet de transferts

66. *Cf. arrêt Air France c/Commission*, précité.

67. Directive 80/723/CEE (JOCE L 195, 29 juillet 1980) modifiée dernièrement en 2005, puis codifiée par la directive 2006/111/CE du 16 novembre 2006.

68. CJCE, 16 mai 2000, aff. C-83/98 confirmant l'arrêt du TPICE du 27 janvier 1998, *Ladbroke Racing c/Commission*, aff. T-67/94.

69. Décision de la Commission du 16 avril 1997 concernant les aides accordées par l'Italie à Enirisorse, JOCE L 80, 18 mars 1998.

financiers « *qui ne sont pas et ne seront jamais à la disposition des autorités... Ils ne quittent, en fait, jamais le secteur privé* ». En revanche, la Cour a jugé, sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État, que le dispositif français de financement de la compensation des surcoûts imposés aux opérateurs électriques, à raison de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne à un prix supérieur au prix de marché, constituait une intervention au moyen de ressources d'État. En effet, contrairement aux circonstances ayant donné lieu à l'arrêt *PreussenElektra*, les sommes destinées à compenser les surcoûts résultant de l'obligation d'achat, collectées auprès des consommateurs finals d'électricité sur le territoire français sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations, organisme public mandaté par l'État, et doivent donc être considérées comme demeurant sous contrôle public ⁷⁰.

Dans l'arrêt *Pearle* ⁷¹, l'organisme octroyant un avantage était public. Pour la Commission, le critère de ressource publique était rempli, puisque les ressources en cause étaient accordées par l'intermédiaire d'un organisme institué par l'État. La Cour de justice a écarté cette analyse : les fonds utilisés pour financer l'avantage ont, en effet, été collectés auprès d'entreprises privées, au moyen de contributions affectées obligatoirement à l'organisation d'une campagne publicitaire, dont bénéficiaient ces mêmes entreprises. L'organisme public a donc uniquement servi d'instrument pour la perception et l'affectation de ressources créées en faveur d'un objectif commercial, fixé préalablement par le milieu professionnel concerné et qui ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une politique définie par les autorités nationales. Ce financement « *a été réalisé au moyen de ressources dont cet organisme professionnel de droit public n'a eu, à aucun moment, le pouvoir de disposer librement* », ce qui écarte la qualification de ressource publique. La Cour exige donc que le critère de « *contrôle public* » ne consiste pas en un simple critère formel de transition par un fonds public.

La Cour de justice a eu à se prononcer sur une réglementation générale, imposant aux opérateurs de télévision (publics ou privés), d'affecter 5 % de leurs recettes d'exploitation au financement anticipé de films cinématographiques et de télévision. Elle a constaté que l'avantage concerné ne dépendait pas du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur les opérateurs, ni de directives données par ces mêmes pouvoirs à ces opérateurs. Elle en déduit que la mesure ne constituait pas une aide d'État au bénéfice de l'industrie cinématographique de ce même État membre ⁷².

De même, s'agissant de sommes correspondant au produit d'une augmentation de péage au profit de concessionnaires d'autoroute, qui transitent directement et exclusivement entre sociétés privées, sans qu'un quelconque organisme public en acquière, serait-ce de manière passagère, la possession ou le contrôle, la Cour considère que la qualification de ressources étatiques ne peut être retenue ⁷³.

2.2. Une aide sélective

L'article 107 § 1 TFUE précise que constituent des aides d'État, les aides « *favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Ces dispositions ne s'appliquent pas si l'entité bénéficiaire d'une aide n'est pas une entreprise au sens du droit européen de la concurrence (*cf.* point 1.1. de la présente fiche).

70. CJUE, 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère ! c/ Ministre de l'Écologie*, aff. C-262/12.

71. CJCE, 15 juillet 2004, *Pearle BV*, aff. C-345/02. Commentaire approfondi de cet arrêt par D. Tayar et A. Giraud : « L'interprétation du critère de l'emploi de ressources d'État par la Cour de justice : le révélateur d'une lecture formaliste de l'article 87 du traité CE ? (réflexions à propos de l'arrêt *Pearle*) », *Petites affiches*, n° 240, 2 décembre 2005.

72. CJCE, 5 mars 2009, *Union de televisiones comerciales asociatas (UTECA)*, aff. C-222/07.

73. Trib. UE, 15 janvier 2013, *Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) c/ Commission*, aff. T-182/10.

Elles ne s'appliquent pas, non plus, aux interventions publiques bénéficiant directement à des personnes physiques prises à titre individuel ⁷⁴.

A contrario, une mesure qui aurait pour bénéficiaire direct des consommateurs, mais qui bénéficierait indirectement à des institutions de placement, qui sont des entreprises, peut être qualifiée d'aide ⁷⁵.

Sont aussi exclues du champ d'application de l'article 107 TFUE les mesures dites *générales* » de soutien à l'économie. Or, la distinction entre mesures générales et aides d'État est souvent difficile ⁷⁶.

La Cour de justice procède à une analyse en deux temps ⁷⁷ :

- elle identifie d'abord si les entreprises auxquelles l'avantage est octroyé se trouvent, au regard de l'objectif de la mesure en cause, dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des entreprises qui n'en bénéficient pas⁷⁸. Si tel n'est pas le cas, la mesure peut être considérée comme générale, donc exclue de la qualification d'aide d'État ;
- si les entreprises bénéficiaires se trouvent, en revanche, dans une situation comparable à celle des autres entreprises, la Cour apprécie si la mesure en cause, donc la différence de traitement qui en résulte, est justifiée par la nature ou l'économie du système, par exemple fiscal, dans lequel elle s'inscrit. Si tel est le cas, la mesure, bien qu'en apparence sélective, peut être considérée comme générale, donc également exclue de la qualification d'aide d'État.

La Cour de justice a rappelé sa méthode d'analyse applicable à la sélectivité en matière fiscale, à savoir que la qualification d'une mesure fiscale de « sélective » suppose, dans un premier temps, l'identification et l'examen préalables du régime fiscal commun ou « normal » applicable dans l'État membre concerné. C'est par rapport à ce régime fiscal commun ou « normal » qu'il convient, dans un deuxième temps, d'apprécier l'éventuel caractère sélectif de l'avantage octroyé par la mesure fiscale en cause en s'assurant que celle-ci déroge audit système commun dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif assigné au système fiscal de cet État membre, dans une situation factuelle et juridique comparable⁷⁹.

2.2.1. Le critère de mesure sélective sectorielle ou régionale

Ce critère permet de présumer que l'on est *a priori* en présence d'une aide d'État. Une mesure est dite sélective, quand elle procure un avantage à certaines entreprises ou à certaines productions, à l'exclusion d'autres ⁸⁰. Il convient ainsi d'examiner si, dans un cadre juridique donné, une mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable ⁸¹.

74. Décision 2001/834/CE de la Commission du 18 juillet 2001, *JOCEL* 312 : il s'agissait en l'espèce de mesures de l'Italie garantissant à des ouvriers portuaires une couverture d'assurance et de sécurité sociale appropriée, dans le cadre d'une réforme du secteur portuaire.

75. TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, aff. T-424/05.

76. La Commission, dans sa communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, *JOCE* C 384, 10 décembre 1998 (cf. fiche 16), donne des exemples de mesures fiscales ouvertes à tous les acteurs économiques opérant sur le territoire d'un État membre (pt 13 de la communication).

77. CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e.a.*, aff. jtes C-78 à 80/08 (avantages fiscaux accordés aux sociétés coopératives). Cf. également fiche 16 pt 2 sur l'application du critère de sélectivité aux mesures fiscales.

78. A ce titre, selon la Cour de justice, il est indifférent que la situation du bénéficiaire se soit améliorée ou aggravée à la suite d'une mesure étatique, CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD*, aff. C-271/13 P.

79. Trib. UE, 7 novembre 2014, *Autogrill España*, aff. T-219/10.

80. TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/ Commission*, aff. T-55/99.

81. CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03.

Ce critère connaît de multiples applications :

- les mesures ne s'appliquant pas à tous les opérateurs économiques mais bénéficiant aux entreprises exerçant certains types d'activités déterminés⁸². Il en va ainsi d'aides sectorielles accordées à des industries particulières comme le textile, les transports, la sidérurgie ;
- les mesures ne s'appliquant qu'en fonction de la taille de certaines entreprises, les aides accordées à des nouvelles entreprises, ce qui exclurait les autres⁸³, ou à certaines catégories d'entreprises, telles que celles nouvellement cotées en bourse, par exemple⁸⁴. Cela concerne aussi des avantages, dont la portée est limitée à une partie du territoire d'un État membre⁸⁵.

Dans un arrêt du 11 septembre 2008⁸⁶, la Cour a déclaré qu'aux fins de déterminer si des normes adoptées par une entité infra-étatique constituent une aide d'État sélective, il est nécessaire de vérifier si cette entité dispose d'une autonomie institutionnelle, procédurale et économique suffisante, pour qu'une norme adoptée par celle-ci soit considérée comme d'application générale au sein de cette entité infra-étatique et n'ait pas un caractère sélectif. Toutefois, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base des éléments examinés par la Cour et de tous autres éléments qu'elle estimerait pertinents, si les *Territorios Históricos* et la communauté autonome du Pays basque jouissent d'une telle autonomie, ce qui aurait pour conséquence que les normes adoptées dans les limites des compétences qui sont octroyées à ces entités infra-étatiques n'ont pas un caractère sélectif.

2.2.2. Le critère de mesure dite « générale »

A contrario, il se caractérise par le fait que toutes les entreprises de l'État ont un accès égal aux mesures, ce dont la Commission s'assure notamment en vérifiant qu'il n'y a pas de caractère discrétionnaire des décisions des autorités publiques chargées d'octroyer les aides.

Toutefois, des mesures comportant un élément de spécificité (mesures dérogatoires) peuvent être considérées comme générales, lorsqu'elles « *s'insèrent dans la logique interne du système* » ou « *constituent une dérogation justifiée au système général* »⁸⁷.

Il s'agit malheureusement d'un critère très vague. La Commission considère que la distinction entre mesures générales et mesures spécifiques, et parmi celles-ci, l'identification de celles qui répondent à la nature et l'économie du système, ne peut s'établir *a priori* sur la base de critères clairs et précis. Seule la Commission s'estime en mesure de décider, sous le contrôle du juge de l'Union européenne, si une mesure déterminée remplit ou non le critère de spécificité⁸⁸.

Par ailleurs, selon la Commission, une mesure générale doit nécessairement se traduire par trois éléments : le caractère non limité de son champ d'application, le fait d'être fondé sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux et une durée illimitée⁸⁹.

82. CJCE, 15 juin 2006, *Air Liquide*, aff. C-393/04 et C-41/05.

83. Cf. par exemple, décision 2004/343/CE de la Commission du 16 juillet 2004 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté.

84. CJUE, 24 novembre 2011, *République Italienne c/ Commission*, aff. C-458/09 P.

85. CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-156/98.

86. CJCE, 11 septembre 2008, *Union General de trabajadoras de la Rioja*, aff. jointes C-428 à 436/06.

87. CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, aff. 173/73, et TPICE 18 septembre 1995, *Tiercé Ladbroke c/ Commission*, aff. T-471/93.

88. Cf. fiche 17.

89. Décision du 13 mars 1996 concernant une aide fiscale en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, *JOCEL* 146, 20 juin 1996, p. 42.

Les mesures de politique économique, fiscale et sociale générales ne relèvent pas des règles sur les aides d'État, alors même qu'elles peuvent conférer un avantage concurrentiel aux entreprises qui les mettent en œuvre. Ces mesures constituent la manifestation des choix discrétionnaires de politique économique, dans lesquels la Commission ne saurait légitimement intervenir. Dans ce cas, ce qui peut s'analyser *a priori* en un avantage concurrentiel indu est, en fait, inhérent au système.

L'affaire *Sloman Neptun* de 1988⁹⁰ est l'un des arrêts de référence : la Cour a décidé aux points 19 et suivants que « *le régime permettant de soustraire les marins non-résidents, ressortissants de pays tiers aux conditions de travail et de rémunération prévues par le droit allemand ne tend pas par sa finalité ou son économie générale, à créer un avantage qui constituerait une charge supplémentaire pour l'État... Les conséquences qui en résultent tenant à la différence de base de calcul des cotisations sociales et à l'éventuelle perte de ressources fiscales imputable au faible niveau de vie de ces marins, sont inhérentes à ce régime et ne constituent pas un moyen d'accorder aux entreprises concernées un avantage déterminé. Par conséquent ni les orientations générales de la politique sociale définie par chaque État ni des mesures particulières arrêtées dans ce cadre ne sauraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au titre des aides d'État* ».

Ce principe a été appliqué dans l'affaire *Ecotrade*⁹¹ de décembre 1998 pour une loi italienne qui instaurait une procédure d'administration extraordinaire des grandes entreprises en difficulté⁹² : « *La perte de recettes fiscales est inhérente à tout régime légal fixant le cadre des relations entre une entreprise insolvable et l'ensemble de ses créanciers. Il n'en résulte pas nécessairement une charge financière supplémentaire supportée par les pouvoirs publics et procurant aux entreprises un avantage déterminé.* »

Ultérieurement, la Cour a considéré qu'une majoration de redevance pour l'accès au réseau national de transport d'électricité exigée par les autorités italiennes de seulement certaines entreprises, avait pour objet de compenser l'avantage créé pour ces entreprises par la libéralisation du marché de l'électricité. Selon la Cour, il s'agissait alors d'une différenciation entre entreprises en matière de charges résultant de la nature et de l'économie du système de charges en cause ne constituant pas une aide d'État au profit des entreprises non grevées par cette majoration⁹³.

La juridiction de l'Union européenne n'a que très rarement admis la justification d'une différenciation par « *la nature et l'économie du régime* ». Dans un arrêt du 29 avril 2004, la Cour a précisé qu'un État invoquant une telle justification doit apporter des preuves à l'appui de son argumentation⁹⁴.

Une application de ce principe a cependant été faite par le tribunal de première instance⁹⁵ et confirmée par la Cour de justice⁹⁶ dans le cadre de la modification rétroactive des redevances dues par SFR et Orange au titre des licences UMTS. Le TPI a considéré que la renonciation partielle de l'État à ses créances résultait inévitablement d'un texte de l'Union européenne (la directive 97/13 du 10 avril 1997, instituant un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles).

Les autorités françaises se trouvaient tenues, par cette directive, de procéder à l'alignement rétroactif du montant des redevances dues par Orange France et SFR sur celui de la

90. CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, aff. C-72-73/91.

91. CJCE, 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade Srl*, aff. C-200/97.

92. Loi qui leur permet de poursuivre leur activité notamment en suspension des poursuites individuelles.

93. CJCE, 14 avril 2005, *AEM*, aff. C-128 et 129/03.

94. CJCE, 29 avril 2004, *Pays-Bas c/Commission*, aff. C-159/01.

95. TPICE, 4 juillet 2004 ; *Bouygues et Bouygues Telecom c/Commission*, aff. T-475/04.

96. CJCE, 2 avril 2009, *Bouygues Telecom c/Commission*, aff. C-431/07P.

redevance imposée à Bouygues Télécom. L'abandon des créances correspondantes était donc inévitable. En effet, les caractéristiques des trois licences UMTS étant identiques, le maintien du montant initial des redevances dues par Orange France et SFR aurait nécessairement comporté une violation, à leur détriment, des obligations relatives à l'égalité de traitement spécifiquement posées par le droit européen des télécommunications.

Une autre illustration de l'application de ce principe a été fournie par le juge de l'Union européenne, dans le cadre du contentieux relatif au système britannique de taxation de matériaux employés dans le secteur du bâtiment (granulats). Le Tribunal, sur renvoi de la Cour, a jugé que l'exonération de taxes en faveur de certains déchets n'était pas justifiée par la nature et l'économie du système, dès lors que la différenciation fiscale introduite portait atteinte à l'objectif environnemental du dispositif global de taxation mis en place par les autorités britanniques⁹⁷.

2.2.3. La distinction délicate entre mesures sélectives et mesures générales

La Cour a affiné son approche dans l'affaire *Kimberly Clark Sopalin*⁹⁸. Elle retient, comme critère fondamental, le fait que l'État ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire dans l'application de la mesure, en fonction de considérations telles que le choix du bénéficiaire, le montant de l'aide, les conditions de l'intervention. En revanche, le fait que toute entreprise, quel que soit son secteur d'activité ou son lieu d'implantation, soit éligible au bénéfice de la mesure, ne suffit pas à éviter la qualification d'aide, si l'État a la possibilité de refuser l'intervention, même sur le fondement de critères législatifs objectifs.

Ainsi, la Cour a considéré que constitue une aide au sens de l'article 107 § 1 TFUE le cofinancement des mesures d'accompagnement des plans sociaux élaborées dans le cadre d'un fonds public, lorsque l'État dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour moduler son intervention.

NB : la Commission a tenu le même raisonnement dans une communication sur les aides fiscales⁹⁹.

2.3. Une aide affectant la concurrence

L'article 107 § 1 TFUE déclare incompatibles avec le marché intérieur, les aides qui « faussent ou qui menacent de fausser la concurrence ».

La notion d'affectation de la concurrence est très large : elle peut être actuelle ou potentielle. Ainsi, peu importe qu'une mesure ne menace pas effectivement la concurrence, il suffit qu'elle soit, dans sa nature, susceptible de l'être pour que la mesure soit qualifiée d'aide.

97. Trib. UE, 7 mars 2012, *British Aggregates Association c/Commission*, aff. T-210/02 RENV.

98. CJCE, 26 septembre 1996, *République française c/Commission (Kimberly Clark Sopalin)*, aff. C-241/94. Cette jurisprudence a été reprise notamment dans un arrêt du TPICE, 6 mars 2002, *Diputacion Foral de Aleva c/Commission*, aff. T-127/99, la Cour considérant que dès lors qu'une administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de moduler le montant ou les conditions d'octroi d'un avantage fiscal la qualification de mesure générale peut être écartée.

99. Cf. *JOCE* C 384, 10 décembre 1998 (cf. fiche 17).

2.3.1. La concurrence peut être faussée dans les rapports entre entreprises d'un même État, comme dans les rapports intra-Union européenne

L'affectation de la concurrence peut intervenir sur le marché principal, comme sur les marchés connexes et dérivés.

2.3.2. Les restrictions de concurrence recensées sont diverses

La prise en charge par l'État de coûts incombant, normalement, à une entreprise l'avantage par rapport à ses concurrents directs¹⁰⁰. De même, les aides aux entreprises en difficulté, qui permettent de maintenir artificiellement en vie une entreprise vouée à la liquidation, désorganisent le fonctionnement normal du marché¹⁰¹.

2.3.3. La Commission présume que toute aide est de nature à fausser le jeu de la concurrence

L'existence d'une distorsion de concurrence peut être présumée, dès lors qu'une aide favorise une ou plusieurs entreprises ou productions. Toutefois, la Commission est tenue de motiver sa décision, en précisant dans sa décision la nature des atteintes portées à la concurrence¹⁰². Le respect de cette exigence est assuré par le juge¹⁰³. Il incombe à la Commission de prouver que les aides en cause étaient susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres et de fausser la concurrence. Une motivation générale, fondée sur le rappel des principes issus de la jurisprudence et sur le fait que des effets sur les échanges ou sur la concurrence ne sauraient être exclus, ne répond pas aux exigences de l'article 296 TFUE.

Le Tribunal a cependant précisé qu'il n'incombait pas, en principe, à la Commission de procéder à une analyse économique de la situation réelle du marché concerné, ni des parts de marché de l'entreprise bénéficiaire sur le marché pertinent.

La Cour de justice¹⁰⁴ a confirmé l'analyse du tribunal. Elle a ajouté que la motivation était d'autant plus nécessaire que le montant du soutien était faible, ce qui rendait peu probable le caractère sensible de l'affectation.

Lorsqu'il s'agit d'aides accordées illégalement, la Commission n'est pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel que ces aides ont eu sur la concurrence et sur les échanges entre États membres. Si tel était le cas, en effet, cette exigence aboutirait à favoriser les États membres qui versent des aides illégales, au détriment de ceux qui notifient les aides à l'état de projet¹⁰⁵.

En pratique, les annulations pour insuffisance de motivation sont assez rares.

2.4. Une aide affectant les échanges intra-Union européenne

Il ressort d'une jurisprudence constante que la condition d'affectation des échanges entre États membres et celle relative à la distorsion de concurrence, sont, en règle générale, indissociablement liées¹⁰⁶.

100. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79.

101. Décision du 15 juillet 1987 *Boussac*, JOCE L 352, 15 décembre 1987, p. 42.

102. CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82 et CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabrik*, aff. 318/82.

103. TPICE, 6 septembre 2006, *République italienne c/Commission*, aff. jointes T-304/04 et T-316/04.

104. CJCE, 30 avril 2009, *Commission c/Italie*, aff. C-494/06 P.

105. Cf., en ce sens, TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/Commission*, T 55/99.

106. Cf. par exemple TPICE, 4 avril 2001, *Régione autonoma Friuli Venezia Giulia c/Commission*, aff. T-288/97.

L'article 107 TFUE énonce que les aides ne sont incompatibles avec le marché intérieur que dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. L'affectation peut être actuelle ou simplement potentielle. Ce critère est interprété de façon extensive, à tel point qu'il existe en ce domaine une « *quasi-présomption d'affectation* »¹⁰⁷.

Il y a affectation, dès lors que l'aide financière renforce la position d'une entreprise, par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-Union européenne¹⁰⁸.

Dans plusieurs décisions adoptées fin 2012, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas d'affectation des échanges, compte tenu du caractère local des activités en cause et de l'absence de dimension transfrontière¹⁰⁹. Elle s'est à nouveau prononcée sur l'absence d'affectation des échanges s'agissant de financement d'hôpitaux publics ayant pour activité principale de fournir des soins médicaux aux personnes vivant dans leur zone d'attraction locale respective (à savoir leur district)¹¹⁰, ou encore s'agissant d'un centre national de formation en plein air dont les activités consistaient à organiser des cours pour l'obtention d'une certification d'accompagnateur ou d'instructeur en montagne et des formations sur les compétences et les sports de montagne destinées au grand public. La majeure partie des activités ciblait une clientèle régionale, et aucun élément n'indiquait la présence d'investissements ni d'établissements transfrontières pour le type de services proposés par l'organisme¹¹¹. En revanche, il peut y avoir affectation des échanges, même lorsque l'entreprise n'a qu'une activité locale. Ainsi, le tribunal a estimé que la taille modeste d'une entreprise bénéficiaire d'une aide et le montant relativement faible de cette dernière ne permettent pas d'éviter toute incidence sur la concurrence et les échanges, lorsque la structure du marché se caractérise, comme dans le secteur des transports de marchandises par route, par la présence d'un grand nombre d'entreprises de faible dimension¹¹².

En outre, lorsqu'un secteur est caractérisé par un nombre élevé de petites entreprises, une aide, même relativement modeste sur le plan individuel, mais ouverte potentiellement à l'ensemble ou à une très large partie des entreprises du secteur, peut avoir des répercussions sur la concurrence et les échanges entre les États membres¹¹³.

La Cour de justice a également jugé que la condition d'affectation des échanges entre États membres ne dépend pas de la nature locale ou régionale des services de transport fournis ou de l'importance du domaine d'activité concerné. En effet, une aide accordée à une entreprise qui ne fournit que des services de transport local ou régional et ne fournit pas de services de transport en dehors de son État d'origine, peut, néanmoins, avoir une incidence sur les échanges entre États membres car, lorsqu'un État membre accorde une subvention publique à une entreprise, la fourniture de services de transport par cette entreprise peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir leurs services de transport sur le marché de cet État en sont diminuées¹¹⁴.

107. J. Biancarelli, « Le contrôle de la CJCE en matière d'aides publiques », *AJDA*, 1993, p. 412 et 421.

108. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79, et TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC e. a. c/Commission*, aff. T-447, 448, 449/93.

109. Par exemple, décision C(2012) 7541 final du 7 novembre 2012, SA.34404, concernant une mesure de soutien d'une municipalité néerlandaise en faveur d'un centre équestre. Cf. également décision C(2012) 7542 final du 7 novembre 2012, SA 33243, concernant le soutien public en faveur d'un journal d'intérêt local à Madère.

110. Décision SA.37432 du 29 avril 2015, République tchèque – Hôpitaux publics de Hradec Králové.

111. Décision SA. 37963 du 29 avril 2015, Royaume-Uni – Glenmore Lodge.

112. Par exemple, TPICE, 15 juin 2000, *Alzetta e. a. c/Commission*, aff. T-298/97.

113. CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/ Commission*, aff. C-372/97.

114. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00 (cf. fiche 5).

La Cour et la Commission ont identifié plusieurs circonstances qui peuvent avoir une incidence sur les échanges intra-Union européenne :

- l'importance relativement faible d'une aide ou la taille modeste de l'entreprise bénéficiaire ¹¹⁵, en particulier en cas de vive concurrence dans le secteur en question ;
- l'importance limitée du secteur économique, en particulier quand il se caractérise par la présence d'un grand nombre d'opérateurs de taille modeste ¹¹⁶ ;
- l'exportation de la quasi-totalité de la production de l'entreprise aidée en dehors de la Communauté ¹¹⁷ ;
- l'effet de découragement d'une aide sur les importations ou sur l'établissement d'opérateurs étrangers.

En effet, dans sa décision sur la Société marseillaise de crédit (SMC), la Commission souligne que « *les aides qui ont pour but de permettre la survie des établissements de crédit nationaux avec un champ d'activité régional, en dépit de l'insuffisance de leur rentabilité et de l'incapacité de faire face aux défis concurrentiels, comme celles octroyées à la SMC, risquent donc de fausser la concurrence au niveau communautaire, lorsqu'elles rendent plus difficiles l'entrée des banques étrangères sur les marchés bancaires français régionaux* ¹¹⁸ ».

Pour établir s'il existe une concurrence entre l'entreprise aidée et les entreprises concurrentes des autres États membres, est notamment examinée l'importance des exportations de biens (ou autres) de l'entreprise bénéficiaire ¹¹⁹.

Les aides aux entreprises exportatrices, même à destination des pays tiers, peuvent affecter les échanges intra-Union européenne, en désavantagant les autres entreprises de l'Union agissant sur le même marché ¹²⁰.

3. Le cas particulier des aides dites *de minimis*

La Commission a considéré dans plusieurs communications, puis dans un règlement de 2001 ¹²¹, que des aides inférieures à un certain montant n'entraient pas dans le champ de l'article 107 § 1 TFUE, car elles n'affectaient ni la concurrence, ni les échanges entre États. Elles ne sont, par conséquent, pas soumises à l'obligation de notification.

La Commission a adopté, le 18 décembre 2013, un nouveau règlement sur les aides *de minimis* qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 ¹²². Aux termes de ses dispositions transitoires, les aides *de minimis* individuelles octroyées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 30 juin 2014 en conformité avec les conditions posées par le précédent règlement *de minimis* ¹²³, sont considérées comme n'étant pas des aides d'État et sont donc exemptées de l'obligation de notification.

115. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris c/ Commission*, aff. C-730/79.

116. Arrêt *Altmark*, précité.

117. CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, aff. C-142/87.

118. Décision de la Commission du 14 octobre 1998 portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la SMC.

119. CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, aff. 173/73.

120. CJCE, 15 juin 1987, *Tubemeuse*, aff. C-142/87.

121. Règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 TCE.

122. Règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, publié au JOUE L 352 du 24 décembre 2013, p.1.

123. Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, JOUE L 379, 28 décembre 2006.

Il dispose que les aides inférieures à 200 000 euros, accordées sur une période de trois ans n'ont pas à être notifiées. Un plafond particulier de 100 000 euros est fixé pour le secteur routier.

La règle *de minimis* couvre toutes les catégories d'aides, quels que soient leur forme et leur objectif. Cette règle présente surtout un intérêt pour les PME, mais s'applique quelle que soit la taille du destinataire. Sous certaines conditions, le règlement s'applique à la commercialisation et à la transformation de produits agricoles. Les aides versées dans le secteur des transports font également partie du champ d'application du règlement *de minimis*. La portée du règlement *de minimis* a été élargie par une modification importante : les aides accordées aux entreprises en difficulté ¹²⁴ ne sont plus exclues de son champ d'application.

Le règlement s'applique uniquement aux aides *de minimis* transparentes, c'est-à-dire aux aides dont il est possible de déterminer préalablement et précisément le montant, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

Sont désormais considérées comme transparentes les aides :

- consistant en des prêts dès lors que le bénéficiaire ne fait pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité et que l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base des taux d'intérêt du marché en vigueur au moment de l'octroi de l'aide ;
- consistant en des garanties, si le bénéficiaire ne fait pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité, et :
 - l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base de primes « refuges » établies dans la communication de la Commission relative au type d'entreprises concernées ¹²⁵,
 - ou la garantie n'excède pas 80 % du prêt sous-jacent et le montant garanti ne dépasse pas 1 500 000 euros par entreprise pour une durée de garantie de cinq ans (ou, respectivement, 750 000 euros par entreprise pour une durée de garantie de dix ans).

En revanche, ne sont pas considérées comme des aides *de minimis* transparentes, et ne peuvent donc pas bénéficier de l'exemption de notification, les aides consistant :

- en des apports de capitaux ;
- en des mesures de capital-investissement ;

sauf si pour chacune de ces hypothèses, le montant total de l'apport en capitaux publics est inférieur au plafond *de minimis* de 200 000 euros.

Le règlement interdit le cumul entre des aides *de minimis* et d'autres aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau fixé, selon les cas, par un règlement d'exemption ou par une décision adoptée par la Commission ¹²⁶.

Enfin, le règlement reprend et complète la procédure de contrôle du respect des règles de plafonnement et de non-cumul : l'État doit informer l'entreprise bénéficiaire de l'aide *de minimis* du montant et du caractère *de minimis* de cette aide. Préalablement à l'octroi de l'aide, il doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues sur une période de trois ans, afin de s'assurer que l'aide envisagée ne porterait pas le montant total des aides *de minimis* reçues par

124. Au sens des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, *JOUE* C 244 du 1^{er} octobre 2004.

125. Communication de la Commission sur les aides d'État sous forme de garanties.

126. Cf. fiche 5.

l'entreprise au-delà du seuil de 200 000 €, car dans ce cas l'aide ne pourrait pas être octroyée. Les États peuvent, en outre, créer un registre central sur les aides *de minimis*.

À cet égard, le règlement n° 1407/2013 définit pour la première fois la notion « d'entreprise unique » qui se compose de toutes les entreprises qui entretiennent entre elles au moins l'une des relations suivantes :

- une entreprise a la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une autre entreprise ;
- une entreprise a le droit de nommer ou révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration d'une autre entreprise ;
- une entreprise a le droit d'exercer une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d'un contrat ;
- une entreprise actionnaire ou associée d'une autre entreprise contrôle seule, en vertu d'un accord avec d'autres actionnaires ou associés de cette autre entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci.

Le règlement n° 1407/2013 précise également pour la première fois que dans le cas de fusions ou acquisitions, sont prises en considération l'ensemble des aides octroyées antérieurement à l'une ou l'autre des entreprises parties à l'opération. En cas de scission d'une entreprise en deux entreprises distinctes, les aides *de minimis* octroyées avant sont allouées dans leur totalité à l'entreprise qui en a bénéficié, soit, en principe, celle qui reprend les activités pour lesquelles les aides *de minimis* ont été utilisées. Si une telle allocation est impossible, les aides *de minimis* sont réparties proportionnellement entre les deux entités en fonction de la valeur comptable de leur capital à la date effective de la scission.

NB : il existe un règlement *de minimis* spécifique applicable en matière agricole et en matière de pêche ¹²⁷. Un règlement *de minimis* spécifique pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG) a été adopté en avril 2012 ¹²⁸.

4. Le cas des contrats « de prestations intégrées »

La question de l'exception dite « *de prestations intégrées* » ou *de quasi régie*, est « *l'hypothèse où, à la fois, la personne publique exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ¹²⁹ ». Les règles de mise en concurrence ne sont alors pas applicables.

En 2011, la Commission européenne s'est prononcée sur le cas des collectivités territoriales. Leur intervention dans le cadre de la régie relève du champ d'application des règles

127. Le règlement n° 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture, *JOUE* L 352, 24 décembre 2013, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020. Il fixe le plafond d'aide *de minimis* par bénéficiaire à 15000 euros sur trois ans. En outre, à la différence du régime général, il existe un plafond par État, fixé à 722 240 000 euros pour la France. Les règles relatives aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture sont définies par le règlement n°875/2007 de la Commission du 24 juillet 2007, *JOUE* L 193, 24 juillet 2007, en cours de révision.

128. Cf. fiche 6.

129. CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98.

en matière d'aides d'État. La Commission considère que « *compte tenu du caractère fonctionnel de la notion d'«activité économique» au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il est indifférent que le bénéficiaire des financements soit une entité ayant un statut juridique propre ou fasse partie intégrante de l'administration de l'État* ¹³⁰ ».

En outre, dans son document de travail relatif aux services d'intérêt économique général de 2013 ¹³¹, la Commission a confirmé son analyse déjà exprimée dans son guide de 2010 : « *si le financement public d'une activité économique exercée par une entité in house au sens des règles de marchés publics, remplit les conditions de l'article 107, § 1 TFUE, et ne remplit pas toutes les conditions de l'arrêt Altmark [...], les règles relatives aux aides d'État s'appliquent* ».

Selon la Commission, les transferts financiers entre structures étatiques (État vers région, département vers communes...) correspondent en revanche à des transferts de compétences et ne constituent pas des aides d'État.

Références bibliographiques

Décisions de la Commission et jurisprudence de la Cour et du Trib. UE, relatives au champ d'application de la notion d'aide

La notion d'activité économique

CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, aff. C-118/85, CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99.

CJCE, 27 septembre 1988, *Humbel*, 263/86 et CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, aff. C-109/92.

CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton*, aff. C-41/90.

CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, aff. C-109/92.

CJCE, 19 janvier 1994, *SAT c/ Eurocontrol*, aff. C-364/92.

CJCE, 16 novembre 1995, *FFSA*, aff. C-244/1994.

CJCE, 26 septembre 1996, *France c/Commission*, aff. C-241/94

CJCE, 18 mars 1997, *Diego & Cali*, aff. C-343/95.

CJCE, 24 octobre 2002 *Aéroport de Paris c/ Commission*, aff. C-82/01

CJCE, 17 février 2003, *Poucet et Pistre*, aff. C-159/91 et C-160/91.

CJCE, 22 mai 2003, *Freskot*, aff. C-355/00.

CJCE, 15 juin 2006, *Air liquide Industries Belgium*, aff. C-393/04 et C-41/05.

CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, aff. C-49/07.

CJCE, 26 mars 2009, *Selex Sistemi Integrati SpA c/ Commission et Eurocontrol*, aff. C-113/07 P.

CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, aff. C-437/09.

CJUE, 12 juillet 2012, *Datenbank GmbH*, aff C-138/11.

130. Décision C (2011) 7285 final du 19 octobre 2011, aide d'État N 330/2010 programme national « très haut débit » volet B. Il s'agissait, en l'espèce, de la gestion d'un réseau à haut débit par une collectivité territoriale, constituant pour la Commission une activité économique.

131. Guide adopté le 29 avril 2013 relatif à l'application aux services d'intérêt économique général des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marché intérieur, SWD (2013) 53 final /2, pt 44. Ce document de travail, mis à jour depuis l'adoption du paquet *Almunia*, répond aux questions fréquemment posées par les États membres mais ne lie pas la Commission.

TPICE, 4 mars 2003, *Fenin C/ Commission*, aff. T-319/99, et CJCE, 11 juillet 2006, *Fenin c/ Commission*, aff. C-205/03 P.

Trib. UE, 24 mars 2011, *Leipzig-Halle c/Commission*, aff. T-455/08.

Trib. UE, 12 septembre 2013, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, aff. T-347/09.

Trib. UE, 10 décembre 2014, *Ordre national des pharmaciens (ONP)*, aff. T-90/11.

Décision n° 89/441 du 21 décembre 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique, *JOCEL* 208, 20 juillet 1989, p. 38.

Décision SA. 33960 (2012/NN) *Aéroport de Beauvais Tillé*, *JOUE* C 279 du 14 septembre 2012.

Décision SA 35501 (2013/N) du 18 décembre 2013 C(2013) 9103 final. *La forme de l'aide* CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/ France*, aff. 6 et 11/69.

CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/ La Poste*, aff. 39/94, et TPI 15 janvier 1997, *SFEI*, aff. T-77/95.

CJCE, 11 novembre 2004, *Ramondin SA Daewoo*, aff. C-186 et 187/02P.

CJCE, 15 juin 2006, *Air liquide Industries Belgium*, aff. C-393/04 et C-41/05.

CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, aff C-522/13

Décision n° 89/374 du 2 février 1989, *JOCEL* 170, 5 juillet 1989.

Décision n° 89/661 du 31 mai 1989 *Alfa Roméo*, *JOCEL* 389, 30 décembre 1989,

Décision n° 85/592 du 31 juillet 1985, *JOCEL* 373, 31 décembre 1985

Décision n° 91/144 du 2 mai 1990, *Halkis Cement Company*, *JOCEL* 73, 20 mars 1991,

Décision n° 596a/2007 du 11 mars 2008.

Décision C(2010) 2538 final du 26 mai 2010 concernant « l'aide d'État » sous la forme d'un accord fiscal transactionnel mise à exécution par la Belgique en faveur de la société Umicore S. A. aff. C 76/2003 (ex NN 69/2003), décision publiée sur le site de la DG COMP, non encore publiée au *JOUE*.

Décision SA. 32225 du 2 octobre 2013 concernant l'indemnité d'expropriation de Nedalco de Bergen à Zoom, C(2013) 6250 final

Décisions de la Commission et jurisprudence de la Cour et du TPICE, relatives aux critères de l'aide

Caractère étatique de l'aide :

CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinling c/RFA*, aff. 78/76.

CJCE, 24 janvier 1978, *Van Tiggele*, aff. 82/77.

CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy*, aff. 67, 68, 70/85.

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission*, aff. *Alfa Roméo*, aff. C-305/89 et aff. *ENI-Lanerossi*, aff. C-303/88.

CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, aff. jointes C-72 et 73/91.

CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/La Poste*, aff. C-39/94 et TPICE, 15 janvier 1997, *SFEI*, aff. T-77/95.

CJCE, 16 mai 2000, *France c/ladbrock racing et Commission*, aff. C-83/98P.

CJCE, 13 mars 2001, *Preussenelektra*, aff. C-379/98.

CJCE, 16 mai 2002, *République française c/Commission*, aff. C-482/99.

CJCE, 15 juillet 2004, *Pearl BV*, aff. C-345/02.

CJCE, 5 mars 2009, *Union de televisiones comerciales asociatas (UTECA)*, aff. C-222/07.

CJUE, 30 mai 2013, *Doux Elevage SNC*, aff. C-677/11.

CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland NV*, aff. C-242/13

CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech Ltd*, aff. C-518/13.

TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn*, aff. T-351/02.

Trib. UE, 21 mai 2010, *France c/Commission*, aff. T-425, 444, 450 et 456/04.

Trib. UE, 15 janvier 2013, » *Aiscat* » c/ *Commission*, aff. T-182/10.

Décision *Boussac Saint Frères du 15 juillet 1987*, JOCEL 352 du 15 décembre 1987, p. 42, et CJCE 14 février 1990, *France c/Commission*, aff. 301/87.

Décision 2000/513/CE de la Commission concernant les aides accordées par la France à l'entreprise Stardust Marine, JOCE du 15 août 2000 n° L 206, p. 6.

Décision SA.36346 (2013/N) du 27 mars 2014 C(2014) 1811 final.

Caractère sélectif de l'aide :

CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90.

CJCE, 26 septembre 1996, *République française c/Commission (Kimberly Clark Sopalín)*, aff. C-241/94.

CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/Commission*, aff. C-156/98.

CJCE, 29 avril 2004, *Pays-Bas c/Commission*, aff. C-159/01

CJCE, 14 avril 2005, *AEM*, aff. C-128 et 129/03.

CJCE, 15 juin 2006, *Air Liquide*, aff. C-393/04 et 41/05.

CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/Commission*, aff. C-88/03.

CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, aff. C-49/07.

CJCE, 2 avril 2009, *Bouygues Telecom c/Commission*, aff. C-431/07P.

CJUE, 24 novembre 2011, *République Italienne c/ Commission*, aff. C-458/09 P.

CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD*, aff. C-271/13 P.

TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/Commission*, aff. T-55/99.

TPICE, 3 mars 2002, *Diputacion Foral de Alava c/Commission*, aff. T-127/99.

TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/Commission*, aff. T-424/05.

Trib. UE, 7 mars 2012, *British Aggregates Association c/Commission*, aff. T-210/02 RENV.

Trib. UE, 7 novembre 2014, *Autogrill España*, aff. T-219/10.

Décision 2004/343/CE du 16 juillet 2004 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprise en difficulté.

Affectation de la concurrence :

CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79.

TPICE, 29 septembre 2000, *CETM/Commission*, T 55/99.

TPICE, 6 septembre 2006, *République Italienne c/Commission*, aff. jointes T-304/04 et T-316/04.

Affectation des échanges intra-Union européenne :

CJCE, 21 mars 1990, *Royaume de Belgique c/Commission (Tubemeuse)*, aff. 142/87.

CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98.

CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00.

CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/Commission*, aff. C-375/97.

TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC e. a. c/Commission*, aff. T-447, 448, 449/93.

TPICE, 15 juin 2000, *Alzetta e. a. c/Commission*, aff. T-298/97.

TPICE, 4 avril 2001, *Regione autonoma Friuli venezia Giulia c/Commission*, aff. T-288/97.

TPICE, 6 septembre 2006, *République italienne c/Commission*, aff. T – 304 et 316/04.

Décision portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), 14 octobre 1998.

Décision de la Commission C(2012) 7541 final du 7 novembre 2012, aide d'État SA.34404.

Décision de la Commission C(2012) 7542 final du 7 novembre 2012, aide d'État SA 33243.

Décision de la Commission du 29 avril 2015, SA.37432.

Décision de la Commission du 29 avril 2015, SA.37963.

Références relatives à la règle de minimis

Communication de la Commission sur la règle *de minimis*, *JOCE* C 68, 6 mars 1996 p. 9.

Article 2 du règlement 994/98 du 7 mai 1998 habilitant la Commission à adopter un règlement d'exemption des aides *de minimis*.

Circulaire du Premier ministre relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides, 8 février 1999.

Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

Règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides *de minimis* dans le secteur de la production de produits agricoles, *JOUE* L 337 du 21 décembre 2007. (Abroge le règlement (CE) n° 1860/2004, *JOUE* L 325, 28 octobre 2004).

Règlement (CE) n° 875/2007 du 24 juillet 2007 relatif à l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche.

Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides *de minimis*.

Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

Références relatives aux cas des contrats « de prestations intégrées »

Décision C (2011) 7285 final du 19 octobre 2011, aide d'État N 330/2010 programme national « très haut débit » volet B.

FICHE 2

L'intervention de l'État comme opérateur privé en économie de marché

L'article 345 TFUE prévoit que le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres. Il reconnaît donc la liberté des entités publiques de détenir des participations, même majoritaires, dans les entreprises. Ainsi, les États membres restent libres d'entreprendre, directement ou indirectement, des activités économiques au même titre que des entreprises privées¹.

Toutefois, ces interventions ne doivent pas favoriser les entreprises qui en bénéficient, au détriment de leurs concurrentes. Les dispositions du traité en matière d'aides d'État sont, par conséquent, applicables. Ainsi, si le rôle de l'État investisseur public ne peut être remis en cause sur le fondement du traité, encore faut-il que ce rôle ne dissimule pas une opération d'intervention de l'État pouvoir public, susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

Les autorités communautaires sont donc assez méfiantes envers les participations publiques. Elles présument, le plus souvent, que les apports de capitaux publics constituent une aide publique.

Le critère de référence pour repérer l'existence d'une aide d'État est celui de « l'investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'une économie de marché² ». Autrement dit, il s'agit « d'apprécier si, dans le cadre d'une opération donnée, l'État a accordé un avantage à une entreprise en ne se comportant pas comme un opérateur en économie de marché ».³ Son application impose de vérifier si, placé dans une situation analogue, un investisseur privé aurait agi de la même façon que l'actionnaire public intervenant au profit de l'entreprise, ou encore de s'interroger sur les possibilités qu'aurait eues l'entreprise de trouver des capitaux sur le marché privé dans les mêmes conditions.

Il s'applique également en temps de « crise », mais dans des conditions très contraintes.

La difficulté de contrôler les investissements publics a conduit la Commission à clarifier la façon dont peut s'analyser une opération d'apport en capital effectuée par une entité publique, au regard des dispositions relatives aux aides d'État.

1. Cf. Trib. UE, 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne c/ Commission*, aff T-319/12 et T-321/12, point n°79.

2. Ce critère n'est pas spécifique aux prises de participations, on le retrouve dans des affaires d'entreprises publiques en difficulté ou de privatisations (cf. fiches 12 et 16).

3. Projet de communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE, pt 79.

La Commission a ainsi adopté, en 1984, une communication sur les participations des autorités publiques dans les capitaux des entreprises, reprise en 1993 dans une communication sur les entreprises publiques du secteur manufacturier ⁴.

Étant donné sa complexité, ce critère a également fait l'objet d'une abondante jurisprudence ⁵. Il est à analyser selon la nature de l'opération réalisée par l'État investisseur.

Ainsi, le critère du créancier privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé lorsque l'État se trouve en situation de créancier à l'égard d'une entreprise. Ce critère a été dégagé par le juge communautaire pour les cas de facilités de paiement et de remises de dettes accordées par un créancier public. Dans cette hypothèse, les créanciers publics qui octroient des remises ou des échelonnements de dettes doivent être comparés à des créanciers privés cherchant à obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues par un débiteur en difficultés financières.

De même, le critère du vendeur privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé lorsque l'État souhaite, par exemple, céder une participation ou une activité (cf. fiche 16 relative aux privatisations).

I. Le financement public des entreprises n'est pas une aide d'État lorsque l'État agit comme un investisseur privé

I.1. Les apports en capital effectués par des entités publiques peuvent constituer des aides d'État

Que l'État soit ou non propriétaire ou actionnaire d'une entreprise, tout avantage direct ou indirect consenti par les autorités publiques en faveur d'une entreprise, sous quelque forme que ce soit, sans rémunération qui reflète le montant auquel peut être évalué l'avantage en question et affectant les échanges entre États membres peut constituer une aide d'État, dès lors qu'il se traduit par une charge pour le budget de l'État.

En effet, les règles relatives aux aides d'État s'appliquent aux entreprises publiques ⁶. La nature publique ou privée de l'entreprise bénéficiaire d'une éventuelle aide est indifférente.

Dès lors, les apports en capital, notamment sous forme de prises de participation, y compris entre entreprises publiques ⁷, sont susceptibles d'être considérés comme des aides d'État.

4. Communication de la Commission relative à l'application des articles 87 et 88 CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE aux entreprises du secteur manufacturier, *JOCEC* 307, 13 novembre 1993.

5. CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. C-323/82, Rec. p. 3089 ; CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabrik*, aff. C-296-318/82, Rec. p. 809 ; CJCE, 10 juillet 1986, *Meura*, aff. C-234/84, Rec. p. 2263 ; CJCE, 10 juillet 1986, *Boch*, aff. C-40/85, Rec. p. 2321 ; CJCE, 21 mars 1991, *ENI-Lanerossi*, aff. C-303/88, Rec. I, p. 1433 ; CJCE, 21 mars 1991, *Alfa Roméo*, aff. C-305/89, Rec. I, p. 1603 ; CJCE, 3 octobre 1991, *Alumina Comsal*, aff. C-261/89, Rec. I, p. 4437 ; TPI, 15 septembre 1998, *BP Chemicals*, aff. T-11/95, Rec. p. II-03235 ; CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-156/98, Rec. p. I-06857 ; TPI 12 décembre 2000, *Alitalia*, aff. T-296/97, Rec. p. II-03871 ; CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission* (Stardust Marine), aff. C-482/99, Rec. p. I-04397.

6. Sous la seule réserve de l'article 106 § 2 (cf. fiche 6).

7. Sont visées les « entreprises publiques » telle que définies à l'article 2 b) de la directive 2006/111/CE du 16 novembre 2006 sur la transparence des relations financières entre les États et les entreprises publiques.

Aux termes de la communication de 1984, « sont à considérer comme des prises de participation publiques, les participations directes de l'État et des autres collectivités territoriales, ainsi que les prises de participation effectuées par des organismes financiers dont les fonds proviennent de ressources d'État au sens de l'article 87 § 1 (nouvel art. 107 § 1 FUE) ou sur lesquels l'État exerce une influence dominante ».

La communication de 1984 distingue quatre cas, dans lesquels les pouvoirs publics peuvent être amenés à prendre des participations :

- lors de la création d'entreprises ;
- lors du transfert partiel ou total de propriété au secteur privé ou au secteur public⁸ ;
- lors d'apport en capital ou de dotation convertie en capital à des entreprises publiques existantes ;
- lors d'augmentation du capital de sociétés privées existantes.

Seules les prises de participation par acquisition partielle ou totale d'avoirs sociaux⁹ dans une entreprise, sans apport de capital nouveau, ne sauraient, selon la Commission, s'analyser comme des aides d'État.

Dans tous les autres cas, il convient d'examiner si le comportement des pouvoirs publics est comparable ou non à celui d'un apporteur privé de capital à risque, dans les conditions normales d'une économie de marché.

1.2. Le comportement de l'État doit être comparé à celui d'un investisseur privé

Une intervention dans le capital d'une entreprise peut constituer une mesure d'aide, si elle est effectuée à des conditions que n'aurait pas acceptées un investisseur privé agissant dans des conditions normales d'une économie de marché. Le critère se réfère principalement à la logique de rentabilité de l'opération.

Il est ainsi admis que l'État (au sens large) investisseur doit être comparé à une société de portefeuille privée ou à un groupe privé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle.

Ce critère figure parmi les éléments que la Commission doit prendre en compte pour établir l'existence d'une aide d'Etat. Il ne constitue pas une exception s'appliquant seulement sur demande de l'Etat membre. Dans l'hypothèse où ce critère peut s'appliquer, la Commission doit demander à l'Etat membre de lui fournir les informations pertinentes lui permettant de vérifier si les conditions d'applicabilité et d'application de ce critère sont remplies. La Commission ne peut se soustraire à l'obligation d'examiner la rationalité économique d'une opération de remboursement au regard du critère de l'investisseur privé au seul motif que l'apport en capital faisant l'objet du remboursement constituerait déjà en soi une aide d'Etat¹⁰. Ce critère est toutefois quelque peu artificiel. La rationalité d'une intervention économique est, en effet, parfois difficile à démontrer. Au demeurant, lorsqu'elles sont examinées *ex post*, au vu de résultats parfois décevants, certaines opérations pourtant économiquement défendables sont assimilées à des aides par la Commission, du seul fait de leur origine publique. En cas de difficultés, il est donc indispensable que l'État puisse fournir tous les éléments

8. Peu important le type d'opération en cause, v. par ex., au sujet de la cession et de l'aménagement de terrains, CJUE, 2 septembre 2010, *Commission c/ Scott Paper S. A.*, aff. C-290/07P.

9. La communication entend par « avoirs sociaux » les parts sociales, actions et droits de vote.

10. Cf. CJUE, 3 avril 2014, *Commission européenne c/ Royaume des Pays-Bas*, aff. C-224/12, points n°32 à 37.

économiques (analyse, justification, comparaison avec des interventions privées dans des secteurs identiques) pour justifier la mesure contestée¹¹.

Toutefois, la Commission doit se placer à l'époque de l'intervention de l'État, pour apprécier son caractère licite ou non¹² et analyser tous les éléments pertinents de la situation litigieuse, y compris son contexte¹³.

Lorsqu'il s'agit d'appliquer le critère de l'investisseur avisé à plusieurs interventions consécutives de l'Etat, la Commission doit examiner s'il existe des liens tellement étroits entre ces interventions, établir qu'il est impossible de les dissocier et que, par conséquent, pour l'application de l'article 107, §1 TFUE, ces interventions doivent être regardées comme une seule intervention. L'examen du caractère indissociable de plusieurs interventions consécutives de l'Etat doit être effectué au regard des critères jurisprudentiels tels que notamment la chronologie de ces interventions, leur finalité et la situation de l'entreprise bénéficiaire au moment de ces interventions¹⁴.

Le Tribunal et la Cour considèrent que l'analyse d'une aide implique une « *appréciation économique complexe* ». Le contrôle juridictionnel des décisions demeure donc réduit¹⁵. Le juge communautaire ne peut substituer son appréciation économique à celle de l'auteur de la décision¹⁶.

1.2.1. L'appréciation du respect du critère de l'investisseur avisé se fait au cas par cas

Les précédents et les lignes directrices de la Commission donnent des indications sur l'application du critère :

- les conditions d'un apport en capital sont considérées comme inacceptables pour un investisseur privé avisé, s'il ne peut être établi qu'un revenu raisonnable sous forme de dividende ou d'une plus-value sur le capital investi peut être escompté ;
- l'apport de capital neuf dans une entreprise dont la situation financière n'est pas saine, et ne permet pas d'escompter un rendement normal du capital, ou ne lui permettrait pas de se financer sur les marchés, laisse présumer de la présence d'une aide d'État¹⁷ ;

11. Par exemple, une évaluation économique comparable à celle qu'un opérateur privé rationnel se trouvant dans une situation la plus proche possible de l'autorité publique aurait fait établir avant de procéder à l'investissement. v. CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, aff. C-214/12P, C-215/12P et C-223/12 P, pt 59-60.

12. CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission* (Stardust Marine), aff. C-482/99, Rec. p. I-04397, pts 77-81. Ainsi, la durée d'une procédure de liquidation judiciaire est un élément de contexte dont la Commission doit tenir compte, v. plus généralement, CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Kosice a.s. c/ Commission européenne*, aff. C-73/11 P.

13. cf. Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband deutscher Banken eV c/ Commission*, aff. T-163/05, pt 37. La Commission doit intégrer à son analyse la situation de l'entreprise bénéficiaire et le marché concerné ; Cf. Trib. UE, 8 janvier 2015, *Club Hotel Loutraki AE c/ Commission*, aff. T-58/13, point n°91 : l'examen d'une opération hors de son contexte pourrait donner lieu à des résultats de pure forme qui ne correspondent pas à la réalité économique ; cf. Trib. UE, 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne et. a c/ Commission européenne*, aff. jointes T-319/12 et T-321/12, pt. 130 à 136.

14. Cf. Trib. UE, 15 janvier 2015, *Rép Française c/ Commission*, aff. T-1/12, points n°33 et 34.

15. Le contrôle juridictionnel se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits et de l'absence de détournement de pouvoir. V. en dernier lieu, CJUE, 21 mars 2013, *Commission européenne c/ Buczek Automotive sp. z.o.o.*, aff. C-405/11 P, pt-49 et s.

16. Cf. notamment : TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFASS et AKT c/ Commission*, aff. T-380/94 Rec. p. II-2169 pt 56 ; TPICE, 15 septembre 1998, *BFM et EFIM c/ Commission*, aff. T-126/96 et T-127/96, Rec. p. II-3437 pt 81 ; TPICE, 25 juin 1998, *British Airways e. a. et British Midland Airways c/ Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94, Rec. p. II-2405 pt 79 ; TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, aff. T-296/97, Rec. p. II-03871, pt 105.

17. Cf. notamment : décision n° 88/454/CEE du 29 mars 1988 sur les aides accordées par la France à Renault, *JOCE* L 220, 11 août 1988, pt IV ; décision ENI Lanerossi, *JOCE* L 16, 20 janvier 1988, p. 52 ; décision n°2009/155/CE, du 12 novembre 2008, *JOCE* L 52 du 25 février 2009, relative au prêt de 300 millions d'euros consenti par l'Italie à la compagnie Alitalia, pts 52 et s. ; décision n°2012/397/UE du 24 octobre 2011, *JOUE* L195 du 21 juillet 2012, relative à

- il en va de même, lorsque le montant de la participation dépasse le montant de la valeur de l'entreprise bénéficiaire, sauf s'il s'agit d'une PME, auquel cas il convient d'examiner ses perspectives de rentabilité ;
- il en est également ainsi des aides accordées à des secteurs confrontés à des difficultés particulières. La qualification d'aide sera, en effet, acquise d'autant plus facilement que le secteur concerné connaît des surcapacités structurelles, même si les opérations sont faites dans des conditions acceptables pour un investisseur privé.

L'affaire CDF-Chimie *Orkem*¹⁸ est topique de l'approche de la Commission en la matière. Elle a souligné que « *l'entreprise a été pleinement touchée par la crise dans le secteur chimique, dès le début des années 1980... Le marché communautaire des produits chimiques est caractérisé par une concurrence intense et des échanges intra-communautaires importants... Le marché pétrochimique fait face à une certaine instabilité traduite par des fluctuations cycliques importantes de l'offre et de la demande. Bien qu'actuellement bénéficiaire, le secteur risque de rencontrer de nouvelles crises de surcapacités* ».

En revanche, la bonne santé financière des entreprises, ainsi que des perspectives de développement prometteuses, sont favorables à l'appréciation : elles permettent de considérer qu'une prise de participation publique s'est déroulée dans les conditions normales d'investissement dans une économie de marché. La compatibilité de l'aide sera d'autant plus facilement admise si, après l'exécution du plan de redressement de l'entreprise, le secteur se porte mieux.

L'intervention concomitante, à un niveau significatif et dans des conditions comparables¹⁹, d'un ou plusieurs co-investisseurs privés, permet *a priori* d'écarter la présomption d'aide d'État²⁰. Selon la jurisprudence, cet élément n'est cependant pas à lui seul déterminant : le seul fait qu'un apport en capital ait été réalisé conjointement et concomitamment avec des investisseurs privés n'exclut pas automatiquement la qualification d'aide d'État. D'autres éléments, en particulier l'égalité de traitement des actionnaires publics et privés, doivent également être pris en compte²¹.

La Commission accepte de prendre en considération une intervention privée qui a lieu peu de temps après l'intervention publique, notamment quand l'investisseur privé a déjà signé une lettre d'intention au moment de l'intervention publique²².

¹⁸ l'aide à la restructuration de SeaFrance SA octroyée par la SNCF, pt 121. Sur le critère de l'investisseur avisé en cas de sauvetage ou de restructuration d'une entreprise en difficulté, cf. fiche 12.

¹⁹ Décision CDF-Chimie, aff. C-26/86 et 43/87, *JOCE* C 198, 7 août 1990.

²⁰ cf. Décision SA. 38545 (2015/C 024/04) JOUE C 24 du 23 janvier 2015, points n°48: la Commission considère que l'Etat en tant qu'investisseur n'est pas dans la même situation que l'entreprise Arcole, même si le montant de l'apport de cette entreprise est équivalent à celui de l'Etat. « *L'Etat ne partage pas en effet l'intérêt et les incitations financières d'Arcole, qui doit rentabiliser ses investissements antérieurs (...). En se satisfaisant d'une rentabilité semblable à Arcole alors que le risque de perte est plus grand pour ce dernier, le comportement de l'Etat ne semble pas pouvoir être qualifié d'avisé et de pari passu* ».

²¹ « *Il doit ainsi être considéré qu'un apport de capitaux sur fonds publics satisfait au critère de l'investisseur privé et n'implique pas l'octroi d'une aide d'Etat, entre autres, si cet apport a lieu concomitamment avec un apport significatif de capital de la part d'un investisseur privé effectué dans des conditions comparables* » (TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, T-296/97, pt 81).

²² Cf. CJUE, 4 septembre 2014, *SNCF et République Française c/ Société Corsica Ferries France*, aff. Jointes C-533/12 et C-536/12, points n°54 à 62.

²³ La Commission prend en compte la concomitance des apports des investisseurs privés (engagement des établissements bancaires en l'espèce), elle n'estime pas nécessaire de se prononcer sur les calculs de rentabilité effectués par eux. Sur un plan plus formel, la Commission prend en compte les éléments tendant à démontrer que l'engagement des banques semble assuré pour le futur (cf. décision de la Commission du 7 juin 2005 concernant le plan industriel d'Alitalia, 2006/176/CE).

En cas de risques de liquidation de l'entreprise aidée, la rationalité de l'intervention publique doit s'apprécier au regard des coûts qu'entraînerait cette liquidation. En effet, compte tenu de ces coûts de liquidation, une intervention, dont la rentabilité apparaît faible, peut être néanmoins rationnelle, si elle permet d'éviter une liquidation qui s'avérerait plus coûteuse pour l'État actionnaire. Tout le problème est alors de définir ce qui peut entrer dans le calcul des coûts.

De même, selon une pratique constante de la Commission, le calcul des coûts de liquidation ne peut prendre en compte « *que la fraction des coûts de liquidation imputable à l'État actionnaire, soit normalement le montant de sa participation au capital de l'entreprise* ²³ ».

La Commission a ainsi constamment réfuté la prise en compte d'un risque d'appel en comblement de passif de l'actionnaire, dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire des entreprises. Dans la décision SDBO, la Commission souligne ainsi que : « *La loi ne saurait être invoquée pour établir la responsabilité des actionnaires sur l'ensemble du passif de liquidation. Elle prévoit (art. 180) qu'en cas de faute de gestion ayant contribué à une insuffisance de l'actif de liquidation, les dirigeants de droit ou de fait supporteront des dettes de l'entreprise. Il convient à ce sujet de noter qu'il n'apparaît pas que le CDR puisse être, dans ce cas précis, assimilé à un dirigeant de droit ou de fait (ce qui au demeurant n'est pas son rôle) alors que la SDBO a été transférée du Crédit Lyonnais à la structure de cantonnement à partir de l'exercice 1995 seulement et que, si des fautes de gestion sont à l'origine d'une insuffisance de l'actif de liquidation de la SDBO, alors ces fautes sont dues selon toute vraisemblance à des décisions antérieures à l'apport de la SDBO à la structure de cantonnement, date à laquelle la SDBO était déjà considérée comme un actif de mauvaise qualité du CL, justifiant ainsi son cantonnement dans la défaillance. De plus, la ou les fautes de gestion des dirigeants de droit ou de fait devraient être attestées et leurs conséquences quantifiables. La responsabilité des dirigeants de droit ou de fait serait alors normalement engagée non pas à concurrence de l'ensemble des dettes de l'entreprise et de son passif de liquidation, mais dans les limites des conséquences financières de ces erreurs.* »

Pour la première fois, dans l'affaire *Stardust* ²⁴, la Commission a retenu une position plus favorable quant aux coûts susceptibles d'être pris en compte pour apprécier la rationalité d'une recapitalisation. Elle a en effet admis, dans le cas très particulier où l'actionnaire public est également le banquier et le garant de l'entreprise aidée (ce qui était la situation du CDR vis-à-vis de *Stardust*), que l'on prenne en compte « *des risques bancaires et de hors-bilan dans le calcul de la rationalité du choix de l'actionnaire* ²⁵ ».

1.2.2. Le critère de l'investisseur avisé en économie de marché dans la jurisprudence communautaire

Dans l'arrêt *Leeuwarder Papierwarenfabriek* du 7 mars 1985 ²⁶, la Cour approuve le critère de référence de la Commission consistant dans « *l'impossibilité pour l'entreprise de se financer sur le marché des capitaux eu égard à la situation financière de l'entreprise,*

23. Cf. décision SDBO du 22 juillet 1998. Cf. également le pt 41 de la décision du 3 mai 2000 concernant les mesures mises à exécution par la France en faveur de TASQ SA, 2000/647/CE.

24. Cf. décision du 8 septembre 1999, *Stardust Marine*, en particulier pt 49 de la décision.

25. Cf. également le pt 31 de la décision du 3 mai 2000 concernant les mesures mises à exécution par la France en faveur de TASQ SA, 2000/647/CE.

26. CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek c/ Commission*, aff. jointes 296 et 318/82, Rec. p. 809.

à son besoin urgent d'investissement de remplacement et aux surcapacités structurelles de son secteur d'activité ».

Le critère « relatif au comportement d'un investisseur privé avisé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché » est reconnu dans la jurisprudence comme « une émanation du principe de l'égalité de traitement entre les secteurs public et privé ²⁷ ».

La démarche du juge s'inscrit donc toujours dans une approche casuistique. Il recherche, par principe, l'existence d'un avantage pour l'entreprise qui bénéficie de l'intervention ²⁸. À titre d'exemple, l'octroi d'un prêt sans garantie au taux du marché offert, lorsque l'opérateur consent à une telle souscription, constitue un avantage pour l'entreprise bénéficiaire, qui ne correspond pas à un investissement avisé ²⁹. En effet, un prêt octroyé par une personne publique peut comporter un élément d'aide d'Etat s'il n'est pas conforme aux prix du marché ³⁰.

La Cour a progressivement précisé la notion tout en écartant certains arguments présentés par les États membres pour justifier l'intervention publique :

Le refus de tenir compte de considérations sociales ou régionales

Il a été soutenu devant la Cour de justice que l'investisseur ne se réfère pas à la seule rentabilité de son investissement et prend d'autres critères en compte.

La Cour a écarté cette argumentation dans l'arrêt *Meura* du 10 juillet 1986 ³¹. Elle estime qu'un associé privé se base sur les possibilités de rentabilité prévisible, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle ³². Dans son arrêt *Alitalia* du 12 décembre 2000 ³³, le tribunal a jugé que la prise de participation des salariés, en contrepartie d'une modération salariale, ne satisfait pas, en soi, au critère de l'investisseur privé. Selon la Cour, la prise de participation des salariés a été inspirée par des considérations de maintien d'emploi et donc, surtout, par des considérations de viabilité et de survie de la requérante, plutôt que par des perspectives de rentabilité.

Le refus de prendre en compte le contexte et les motifs de l'investissement

Il a été soutenu devant la Cour de justice que l'aide constituait la réaction normale de tout investisseur, lorsque son investissement initial est en péril.

Ainsi, dans l'affaire *Tubemeuse* ³⁴ du 21 mars 1990, le gouvernement belge soutenait que sa contribution financière était la suite logique du large programme de restructuration et de rénovation de l'entreprise.

27. TPICE 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, aff. T-358/94, Rec. p. II-2109.

28. Arrêt *Bundesverband deutscher Banken eV c/ Commission* précité.

29. Trib. UE 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne*, aff. jointes T-267/08 et T-279/08, pt-158 et s. Cette décision a fait l'objet d'un pourvoi rejeté par la Cour. Cf. CJUE, ordonnance du 4 juillet 2012, aff C-389/11 P.

30. Cf. projet de communication de la Commission relative à la notion d'aide d'Etat au sens de l'article 107, §1 TFUE, point n°4.2.3.4.

31. CJCE, 10 juillet 1986, *Royaume de Belgique c/ Commission (Meura)*, aff. 234/84, Rec. p. 2263, pts 13-17. Pour une affaire rendue le même jour et dans le même sens : CJCE, *Royaume de Belgique c/ Com*, aff. Boch, aff. 40/85, Rec. p. 2321.

32. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, aff. T-565/08, pt 84 : « Cependant, la prise en charge de ces coûts additionnels [indemnités complémentaires de licenciement], en raison de préoccupations légitimes, ne saurait poursuivre un but exclusivement social, voire politique, sous peine de sortir du cadre du test de l'investisseur privé ».

33. TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, aff. T-296/97, pt 84.

34. CJCE, 21 mars 1990, *Royaume de Belgique c/ Commission*, aff. C-142/87, pt 24.

L'argument n'a pas convaincu la Cour : elle a de nouveau rappelé dans les arrêts *Meura* et *Boch* qu'elle restait particulièrement sévère vis-à-vis des aides qui préservent un *statu quo* et diffèrent des changements inéluctables.

État investisseur et État puissance publique

La Cour a jugé dans l'affaire *Hytasa*³⁵ qu'il fallait distinguer les obligations que l'État doit assumer en tant qu'actionnaire et celles qui peuvent lui incomber, en tant que puissance publique³⁶. Pour une même opération, un groupe public ne peut pas intervenir à la fois en qualité d'investisseur avisé et en qualité d'entité publique octroyant des aides³⁷.

Les obligations de l'État puissance publique ne peuvent être prises en compte, pour apprécier le caractère rationnel d'une intervention étatique.

Par conséquent, les obligations résultant du licenciement des travailleurs, du paiement des allocations chômage et des aides pour la reconstitution du tissu industriel ne doivent pas être prises en considération pour l'application du critère de l'investisseur privé. La Cour semble approuver, en partie, l'approche restrictive retenue par la Commission dans la définition du coût de liquidation d'une entreprise.

Le juge communautaire a précisé, en revanche, que la circonstance que l'État a accès à des ressources découlant de l'exercice de la puissance publique, en particulier à des ressources fiscales, ne permet pas de justifier, à elle seule, que les agissements de l'État soient considérés comme relevant de ses prérogatives de puissance publique et non d'un comportement d'investisseur privé. La mesure doit, en effet, être appréciée en fonction de sa nature et non de sa forme. Le fait qu'un investisseur privé ne puisse pas détenir une créance fiscale est indifférent. Dans l'affaire relative à l'exonération fiscale consentie à EDF, la Cour a jugé que la recapitalisation par l'État d'une entreprise publique, sous la forme d'une créance fiscale, constitue une intervention économique, qui justifie de vérifier l'application du critère de l'investisseur avisé³⁸.

La Cour admet, cependant que l'intervention de l'État doit être appréciée en tenant compte d'éléments spécifiques :

La prise en compte de la spécificité du secteur public : la rentabilité à long terme

Dans les affaires *République italienne c/Commission* du 21 mars 1991³⁹, le gouvernement italien considérait que le comportement d'un holding public n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus

35. Décision n° 92-321 du 25 mars 1992 sur l'aide accordée par l'Espagne à Intelhorce et Hytasa, *JOCEL* 176, 30 juin 1992, et CJCE, 14 septembre 1994, *Royaume d'Espagne c/ Commission*, aff. C-278, 280/92, Rec. I p. 4103, att. 18-22.

36. Cf. en dernier lieu, TPICE, 17 décembre 2008, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-196/04. La Commission avait considéré que le rabais sur les taxes d'atterrissage et la garantie d'indemnisation en cas de modification des heures d'ouverture de l'aéroport et du niveau de taxe relevaient des activités de l'État puissance publique. Le tribunal annule cette décision. L'activité aéroportuaire est une activité économique. La Commission ne pouvait donc se fonder sur l'existence d'un pouvoir réglementaire, pour conclure à la présence d'une action de puissance publique.

37. Cf. Trib. UE, 15 janvier 2015, *France c. / Commission (SeaFrance)*, aff. T-1/12 points. 47-48 : « une telle solution fondée sur (...) un dédoublement de la qualité de la SNCF, qui agirait d'un côté, par le biais de SNCF Participations, comme une entité publique dispensatrice de l'aide et d'un autre côté, comme un prétendu investisseur privé – qui serait à la fois l'unique investisseur privé intervenant dans le sauvetage et la restructuration de SeaFrance – ne saurait être acceptée (...) ».

38. Trib. UE, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, Rec. 2009 p. II-4503, pt 156 et s. Confirmé par l'arrêt CJUE du 5 juin 2012, aff. C-124/10P. En l'espèce, cette recapitalisation d'EDF, dont l'État était seul actionnaire au moment des faits, a pris la forme d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, dû par EDF, en 1997. La Commission n'ayant pas examiné si l'État s'était comporté comme un investisseur avisé, sa décision demandant la restitution de l'aide avait été annulée par le tribunal.

39. Arrêts précités aff. *ENI* att. 22 et aff. *Alfa Romeo*, att. 19-21.

ou moins court terme. En effet, « dans un système d'économie mixte, l'attribution de fonds de dotation par l'État s'effectuerait d'après des critères de rentabilité à long terme, compte tenu des particularités du secteur ».

La Cour a accueilli ce moyen ⁴⁰ et introduit la notion de « rentabilité à long terme ⁴¹ ». Elle reconnaît que la qualification d'aide d'une intervention publique doit se faire en fonction du comportement qu'aurait un investisseur privé d'une taille comparable à celle des organismes gérant le secteur public. Cependant, toute préoccupation de rentabilité ne doit pas être écartée. Elle exige que « le comportement du holding public soit au moins celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme ».

Le juge de l'Union européenne a également reconnu que, dans une économie sociale de marché, un investisseur privé avisé « ne saurait faire abstraction (...) de l'évolution du contexte social, économique et environnemental dans lequel il poursuit son développement. Les enjeux tirés de la responsabilité sociale et du contexte entrepreneurial sont, en effet, susceptibles d'avoir une influence majeure sur les décisions concrètes et les orientations stratégiques d'un entrepreneur privé avisé ». La rationalité économique à long terme du comportement d'un entrepreneur privé avisé ne peut donc pas être appréciée sans prendre en considération de telles préoccupations. ⁴²

Par ailleurs, alors que pour la Commission le cours sur le marché boursier est le reflet de la situation de la société elle-même, la Cour juge cette approche trop « formelle, rigide et restrictive ⁴³ ».

Selon la Cour, une acquisition d'un paquet d'actions à un cours supérieur au cours de la bourse peut être justifiée par des considérations de rentabilité à plus long terme. Il convient, dès lors, de tenir compte de l'évolution dans le passé de ces cours, de la valeur intrinsèque de l'entreprise, des prévisions sur l'évolution du cours des actions, etc.

La rentabilité à long terme a aussi été envisagée du point de vue de la continuité des investissements ⁴⁴.

La prise en compte de justifications aux transferts financiers intragroupes, similaires aux politiques de consolidation des groupes privés

La Cour de justice a élargi le critère de rentabilité aux considérations liées à l'image de marque ou à la réorientation des activités du groupe (point 21 de l'arrêt *ENI*). Elle a néanmoins précisé que si la protection de l'image de marque d'un Etat membre en tant qu'investisseur global dans l'économie de marché pourrait constituer une justification pour démontrer la rationalité économique à long terme d'une opération, cela serait lié aux circonstances particulières de l'espèce et à une motivation devant être particulièrement convaincante ⁴⁵.

Par ailleurs, la même exigence de rentabilité, au moins à long terme, demeure.

40. Att. 21 de l'arrêt *IRI/Alpha Roméo*.

41. Cf. également TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, T-296/97, pt 96 et TPICE, 11 juillet 2002, *HAMSA*, aff. T-152/99, pt 126.

42. Cf. Trib. UE, aff. T-565/08 *précitée*, points n°80 à 82.

43. CJCE, 24 octobre 1996, *Allemagne e. a. c/ Commission*, aff. C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151.

44. TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals*, aff. T-11/95, Rec. p. II-03235.

45. CJUE, aff. Jointes C-533/12 et C-536/12 *précitées*. Points 40-43.

1.2.3. Le critère de l'investisseur avisé en économie de marché dans la jurisprudence du juge administratif français

Dans un arrêt du 27 février 2006 ⁴⁶, le Conseil d'État a utilisé le critère de l'investisseur privé en économie de marché. La chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin s'était engagée à subventionner les actions menées par la compagnie aérienne Ryanair pour la promotion touristique de la région.

Le juge administratif a jugé que « *les engagements souscrits par la chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin excédaient très largement le coût des actions de promotion touristique mises à la charge de la compagnie Ryanair Limited et ne pouvaient, par conséquent, être regardés comme la rémunération normale d'une prestation, telle qu'aurait pu la verser un investisseur privé en économie de marché* » et donc que le critère de l'investisseur privé avisé en économie de marché n'était pas rempli.

Au surplus, les contrats conclus ne prévoient aucune restitution des sommes versées en cas d'inexécution de ses obligations par Ryanair. Le juge administratif en a déduit que la personne publique n'agissait pas comme tout créancier de droit commun, et *a fortiori* comme un investisseur avisé ⁴⁷.

1.3. Les obligations procédurales de l'État membre dépendent de l'analyse de l'opération en capital envisagée

Les obligations de l'État membre issues de l'article 107 § 3 TFUE ⁴⁸ sont les suivantes :

- aucune obligation de notification préalable ne s'impose, s'il n'y a pas d'apport de capital neuf ;
- si l'État membre considère qu'il s'agit d'une aide d'État, il doit la notifier avant sa mise en vigueur, conformément aux dispositions générales applicables aux aides d'État (art. 108 § 3 TFUE) ;
- en cas de doute, s'il y a présomption d'aide ⁴⁹, la Commission doit être informée préalablement. Dans la majorité des cas, la Commission conseille aux États de notifier, dès qu'il y a doute.

Cette appréciation se fait sous la responsabilité de l'État membre. Si celui-ci décide de ne pas notifier l'opération et de ne pas en informer préalablement la Commission, il accepte un certain degré d'insécurité juridique. Il en est, d'ailleurs, de même pour l'entreprise bénéficiaire, qui ne peut arguer de la confiance légitime, pour échapper ensuite à une éventuelle obligation de remboursement que dans des cas extrêmement limités.

La Commission, notamment en cas de plainte, pourra se saisir du dossier et remettre en question l'opération *a posteriori*. Pour mémoire, une aide d'État non notifiée est illégale, ce qui ne préjuge pas de son éventuelle compatibilité avec le traité, mais permet à un éventuel plaignant de la contester directement devant un juge national, afin d'en obtenir la cessation et le remboursement par le bénéficiaire, sans possibilité pour le juge national de statuer sur son éventuelle compatibilité.

46. CE, 27 février 2006, *Compagnie Ryanair Limited, Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin*, Req. n° 264406.

47. Cf. F. Brunet et J.-M. Glatt, « Aides des collectivités territoriales », CCC, 5, 2006, p. 28.

48. Cf. fiche 18.

49. C'est-à-dire notamment lorsqu'il y a à la fois une prise de participation en capital et une autre forme d'aide d'État ou lorsqu'une prise de participation s'effectue dans un secteur en surcapacité structurelle.

1.4. Le droit communautaire impose la transparence des relations financières entre l'État et les entreprises publiques

Au-delà des obligations de notification au titre de l'article 108 § 3 TFUE et afin d'assurer l'effectivité de son contrôle sur les aides d'État, la Commission a adopté une directive sur la transparence des relations financières entre l'État et les entreprises publiques⁵⁰.

Cette directive impose la communication systématique de certaines informations, la conservation de diverses données et des rapports annuels.

Elle impose également des obligations particulières aux entreprises, privées ou publiques, titulaires de droits exclusifs ou spéciaux au sens de l'article 106 § 1 TFUE ou chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG) au sens de l'article 106 § 2 TFUE.

La directive impose une comptabilité séparée pour ces entreprises, lorsqu'elles reçoivent une aide en relation avec ce service et qu'elles exercent, par ailleurs, d'autres activités que celles liées à la mission d'intérêt économique général⁵¹.

2. L'aménagement des créances de l'État sur les entreprises n'est pas une aide d'État lorsqu'il agit comme un créancier privé

Le critère dit du créancier privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé lorsque l'État se trouve en situation de créancier à l'égard d'une entreprise.

Ce critère a été dégagé par le juge communautaire pour les cas de facilités de paiement et de remises de dettes accordées par un créancier public. Dans cette hypothèse, les créanciers publics qui octroient des remises ou des échelonnements de dettes n'ont pas à être comparés à des investisseurs privés poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, ni même à un créancier privé recherchant un retour maximum sur sa créance, mais à des créanciers privés, normalement prudents et diligents, cherchant à obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues par un débiteur en difficultés financières : ainsi, un accord de rééchelonnement de dette par un créancier public ne constitue pas une aide d'État si son comportement peut être comparé à celui d'un créancier privé qui « *cherche à récupérer des sommes qui lui sont dues et qui conclut à cet effet, des accords avec le débiteur, en vertu desquels les dettes accumulées seront échelonnées ou fractionnées en vue de faciliter le remboursement* »⁵².

Pour déterminer si l'intervention du créancier public dans une telle situation est comparable à celle d'un hypothétique créancier privé, le juge communautaire identifie un certain nombre de facteurs qui, mis en balance avec l'accord proposé par le débiteur, influencent le choix du créancier⁵³ : la nature et l'étendue des sûretés, la qualité de créancier

50. Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises *JOUE* L 318, 17 novembre 2006.

51. Cf. fiche 6.

52. CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, aff. C-342/96. En dernier lieu, v. CJUE, 21 mars 2013, *Commission européenne c/ Buczek Automotive sp z.o.o.*, aff. C-405/11 P.

53. TPI, 11 juillet 2002, *HAMSA c/ Commission*, aff. T-152/99, pt 168 : « *Lorsqu'une entreprise confrontée à une détérioration importante de sa situation financière propose un accord, ou une série d'accords, d'aménagement de sa dette à ses créanciers en vue de redresser sa situation et d'éviter sa mise en liquidation, chaque créancier est amené*

hypothécaire, privilégié ou ordinaire, l'appréciation des chances de redressement de l'entreprise et le bénéfice revenant aux créanciers en cas de liquidation ⁵⁴.

2.1. L'intervention du créancier public doit être comparée à celle d'un créancier privé se trouvant dans une situation comparable au regard des aménagements de dette proposés

L'intervention de créanciers privés, concomitamment à celle des créanciers publics, n'est pas indispensable pour qualifier d'avisé le comportement de ces derniers : le créancier privé de référence peut n'être qu'hypothétique. En tout état de cause, le comportement du créancier public doit être comparé à celui d'un créancier privé se trouvant dans une situation comparable, à l'égard des facilités de paiement proposées par l'entreprise débitrice ⁵⁵.

Lorsque le débiteur fait face à une situation économique difficile, le créancier public doit identifier, à l'image du créancier privé, la solution la plus avantageuse entre, par exemple, un recouvrement individuel des créances ou une mise en faillite de l'opérateur. À cette fin, il peut tenir compte des désavantages résultant du déclenchement d'une procédure de liquidation, comme les coûts et la durée de cette procédure ainsi que l'effet suspensif de cette procédure sur la récupération des sommes dues ⁵⁶.

2.2. Les sûretés obtenues ainsi que les pénalités et intérêts de retard sont deux éléments fondamentaux dans l'appréciation du critère du créancier privé ⁵⁷

L'existence de sûretés

Si le créancier privé de référence dispose de sûretés pour se prémunir face à un éventuel défaut de son débiteur, le créancier public doit en obtenir également.

La fixation préalable de pénalités et d'intérêts de retard

Les intérêts moratoires, destinés à réparer le préjudice subi du fait du retard ou du défaut ponctuel du débiteur dans le remboursement de la dette, sont en principe, réclamés par un créancier privé.

à devoir faire un choix au regard du montant qui lui est offert dans le cadre de l'accord proposé, d'une part, et du montant qu'il estime pouvoir récupérer à l'issue de la liquidation éventuelle de l'entreprise, d'autre part. Son choix est influencé par une série de facteurs, tels que sa qualité de créancier hypothécaire, privilégié ou ordinaire, la nature et l'étendue des sûretés éventuelles qu'il détient, son appréciation des chances de redressement de l'entreprise ainsi que le bénéfice qui lui reviendrait en cas de liquidation. S'il s'avérait, par exemple, que, dans l'hypothèse de la liquidation d'une entreprise, la valeur de réalisation des actifs de celle-ci ne permettrait de rembourser que les créances hypothécaires et privilégiées, les créances ordinaires n'auraient aucune valeur. Dans une telle situation, le fait pour un créancier ordinaire d'accepter de renoncer au remboursement d'une partie importante de sa créance ne constituerait pas un sacrifice réel ».

54. Voir également la décision 2005/878/CE de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, JO L 324 du 10 décembre 2005, pt 90.

55. CJCE, 29 avril 1999, Espagne c/ Commission, aff. C-342/96, pts 169 et 170 : « à défaut de connaître les facteurs déterminant les valeurs respectives des choix offerts aux créanciers, le simple fait qu'il existe une disproportion apparente entre les montants auxquels les différentes catégories de créanciers ont renoncé ne permet pas à lui seul de tirer de conclusions quant à la motivation qui a conduit ceux-ci à accepter les remises de dettes proposées. En l'espèce, il incombait, par conséquent, à la Commission de déterminer, pour chacun des organismes publics en cause, et en tenant compte notamment des facteurs précités, si la remise de dettes qu'il a octroyée était manifestement plus importante que celle qu'aurait accordée un créancier privé hypothétique se trouvant, à l'égard de la requérante, dans une situation comparable à celle de l'organisme public concerné et cherchant à récupérer des sommes qui lui sont dues ».

56. v. CJUE, 21 mars 2013, Commission européenne c/ Buczek Automotive sp z.o.o., aff. C-405/11 P, pt 54 et s.

57. Par exemple, décision de la Commission C(2011) 2585 final du 20 avril 2011 concernant l'aide C4/2010, aide présumée en faveur de l'entreprise Trèves, pts 115 à 118.

Ainsi, dans une décision du 20 août 2007⁵⁸, la Commission a précisé qu'« un créancier privé n'aurait pas accepté d'octroyer un moratoire de sa créance à une entreprise (en difficulté) sans a priori fixer les termes du règlement des majorations, frais et pénalités afférents à ce moratoire ».

De même, dans une décision de 2011 concernant le radiodiffuseur public portugais RTP⁵⁹, la Commission a considéré qu'en renonçant au paiement d'intérêts, en dépit des mécanismes disponibles, les autorités portugaises n'avaient pas agi comme un créancier privé. Il faut toutefois noter que la Commission a déjà admis, sur le fondement de la mise en balance à laquelle procéderait tout créancier privé, le caractère avisé d'un créancier public qui avait renoncé à tout paiement d'intérêts pendant la période du moratoire, parce que ces intérêts auraient entraîné un risque important d'insolvabilité de son débiteur. Une telle renonciation était donc « en conformité avec l'attitude d'un créancier privé souhaitant s'assurer les meilleurs recouvrements possibles⁶⁰ ».

L'existence d'intérêts moratoires n'est donc pas une condition nécessaire pour que la Commission qualifie d'avisé le comportement du créancier public. Elle constitue cependant un indice très fort de ce caractère avisé.

L'existence d'intérêts moratoires n'est pas non plus une condition suffisante. La jurisprudence retient en effet que l'acceptation de retards de remboursement confère à l'entreprise un avantage commercial que ne font pas totalement disparaître des majorations de retard, si ces conditions ne sont pas celles qu'aurait acceptées un créancier privé⁶¹.

Le niveau des taux d'intérêt moratoires

Il ressort de la pratique de la Commission⁶² et de la jurisprudence de la Cour⁶³, qu'un État est réputé se comporter comme un créancier privé, si le taux des intérêts moratoires qu'il applique est au moins égal au taux qu'un créancier privé appliquerait dans des circonstances similaires, c'est-à-dire au moins égal au taux d'intérêt légal en vigueur.

En droit français, en l'absence de clause contractuelle, le retard dans l'exécution du paiement d'une somme due à un créancier privé donne lieu à la condamnation au paiement d'intérêts moratoires au taux légal, en application de l'article 1153 du Code civil. Ce taux légal est fixé par décret pour la durée de l'année civile, en application de l'article L.313-2 du Code monétaire et financier⁶⁴.

2.3. Application du critère du créancier privé dans le contentieux de la récupération des aides

Le critère du créancier privé vient également à s'appliquer dans l'examen du comportement qu'adopte l'État dans le contentieux de la récupération des aides incompatibles.

58. Décision de la Commission C(2007) 4000 concernant l'aide N733/2006, aide à la restructuration de l'entreprise Duc, pt 50.

59. Décision de la Commission 2012/365/UE du 20 décembre 2011, relative aux mesures ad hoc exécutées par le Portugal en faveur de la RTP, JO L 183 du 13 juillet 2012, pt 130 notamment.

60. Décision de la Commission 2005/407/CE du 22 septembre 2004 relative à l'aide d'État envisagée en faveur de British Energy, JO L 142 du 6 juin 2005, p. 26, pts 297-301.

61. Par exemple, CJCE, 29 juin 1999, *DM Transport*, aff. C-256/97, pt 21, et TPI, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, aff. T-36/99, pts 139, 151 et 153 (notamment, hypothèse dans laquelle le créancier public a toléré que l'entreprise débitrice ne respecte pas les accords de réaménagement des dettes).

62. Par exemple, décision 2012/365/UE précitée, pts 130 et 135.

63. CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, aff. C-342/96, pt 48.

64. Le taux de l'intérêt légal a été fixé à 0,04 % pour l'année 2013 (décret n° 2013-178 du 27 février 2013 fixant le taux de l'intérêt légal pour l'année 2013).

Si l'État membre a procédé au versement d'une aide incompatible avec le marché intérieur, il devient créancier des aides versées qu'il est désormais tenu de récupérer⁶⁵. Or, pour agir en créancier diligent, il doit, si nécessaire, épuiser toutes les voies de droit disponibles dans son ordre juridique⁶⁶, comme le ferait un créancier privé cherchant à obtenir par tout moyen de droit le remboursement des sommes qui lui sont dues.

Lorsque l'entreprise ne peut rembourser la totalité de l'aide et de ses intérêts, elle doit cesser son activité afin de faire disparaître la distorsion de concurrence. A cet égard, la Commission a précisé que l'Etat ne peut « *se prévaloir du principe de l'opérateur privé en économie de marché* » pour justifier la poursuite de l'activité de l'entreprise dans le seul objectif de récupérer une partie plus importante de la créance, « *la récupération n'[étant] pas une fin en soi* ».⁶⁷

Références bibliographiques

Textes

Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, *JOCE* L 318/17, 17 novembre 2006.

Service public et aides d'État – article 90 – articles 92 et 93 du traité – l'interprétation de la Commission sur les questions de procédures, note de la Représentation permanente en date du 25 février 1999.

Communication de la Commission relative à l'application des articles 92 et 93 CEE aux prises de participation des autorités publiques dans les capitaux des entreprises, *Bulletin des Communautés européennes*, 9, 1984.

Communication de la Commission relative à l'application des articles 92 et 93 CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE aux entreprises du secteur manufacturier, *JOCE* C 307, 13 novembre 1993.

Projet de communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Décisions de la Commission sur la notion d'investisseur avisé

Décision n° 88/454/CEE du 29 mars 1988 sur les aides accordées par la France à Renault, *JOCE* L 220, 11 août 1988, point IV.

Décision *CDF-Chimie*, aff. C-26/86 et 43/87, *JOCE* C 198, 7 août 1990.

65. Cf. également fiche 20 sur la récupération des aides illégales, notamment les aspects relatifs au risque de contournement de l'obligation de restitution, lors de la cession d'actifs ou de parts sociales de l'entreprise débitrice de cette obligation.

66. CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimedia c/Commission*, aff. jointes C-328/99 et C-399/00, pts 68 et 69. Il peut s'agir de « *la saisie des actifs de l'entreprise et, au besoin, la mise en liquidation de celle-ci, si elle n'est pas en mesure de procéder au remboursement en question. Les résultats de la vente des actifs permettraient de rembourser les différents créanciers, dont l'État membre, même s'il est possible qu'ils ne suffisent pas à couvrir la totalité des dettes contractées par l'entreprise et, partant, que l'aide ne soit pas intégralement récupérée* ». L'État doit également mettre en œuvre les voies de droit « *relatives aux comportements frauduleux dont sont victimes les créanciers et prenant la forme d'actes de l'entreprise en liquidation exécutés pendant la période suspecte précédant la faillite, qui permettent d'obtenir l'inopposabilité de ces actes* ».

67. Décision de la Commission, 4 avril 2012, Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire, n° SA.34547 (2012/N) point n°58.

Décision n° C44/96 du 22 juillet 1998 sur les aides accordées par la France dans le cadre de l'opération de recapitalisation et de cession d'actifs de la Société de banque occidentale (SDBO), *JOCE L* 103, 20 avril 1999.

Décision portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), 14 octobre 1998.

Décision du 8 septembre 1999 de la Commission concernant les aides accordées par la France à l'entreprise Stardust Marine, *JOCE L* 206, 15 août 2000.

Décision n°2009/155/CE du 12 novembre 2008, *JOCE L* 52 du 25 février 2009, relative au prêt de 300 millions d'euros consenti par l'Italie à Alitalia.

Décision n°2012/397/UE du 24 octobre 2011, *JOUE L* 195 du 21 juillet 2012, relative à l'aide à la restructuration de SeaFrance SA octroyée par la SNCF.

Jurisprudence communautaire sur la notion d'investisseur avisé

CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabrik*, aff. C-296-318/82, Rec. p. 809.

CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/Commission (Meura)*, aff. C-234/84, Rec. p. 2263.

CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/Commission (Boch)*, aff. C-40/85, Rec. p. 232.

CJCE, 21 mars 1990, *Royaume de Belgique c/Commission (Tubemeuse)*, aff. C-142/87, Rec. p. I-959, point 24.

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission (ENI-Lanerossi)*, aff. C-303/88, Rec. I p. 1433.

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission (Alfa Roméo)*, aff. C-305/89, Rec. I p. 1603.

CJCE, 3 octobre 1991, *Italie c/Commission (Aluminia Comsal)*, aff. C-261/89, Rec. I p. 4437.

CJCE, 14 septembre 1994, *Royaume d'Espagne c/Commission*, aff. C-278, 280/92, Rec. I p. 4103, att. 18-22.

CJCE, 24 octobre 1996, *Allemagne e. a. c/Commission*, C329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I 5151.

TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/Commission*, aff. T-358/94, Rec. p. II-2109.

TPICE, 12 décembre 1996, *AUFASS et AKT c/Commission*, aff. T-380/94, Rec. p. II-2169.

TPICE, 25 juin 1998, *British Airways e. a. et British Midland Airways c/Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94, Rec. p. II-2405.

TPICE, 15 septembre 1998, *BFM et EFIM c/Commission*, aff. T-126/96 et T-127/96, Rec. p. II-3437.

TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/Commission*, aff. T-11/95, Rec. p. II-03235.

CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/Commission*, aff. C-156/98, Rec. p. I-06857.

TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/Commission*, aff. T-296/97, Rec. p. II-03871.

CJCE, 16 mai 2002, *France c/Commission (Stardust Marine)*, aff. C-482/99, Rec. p. I-04397, points 77-81.

Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband deutscher Banken eV c/Commission*, aff. T-163/05.

Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/Commission*, aff. jointes. T-267/08 et T-279/08.

CJUE, 5 juin 2012, *Commission c/EDF*, aff. C-124/10P.

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, aff. T-565/08.

CJUE, 3 avril 2014, *Commission européenne c./ Royaume des Pays-Bas*, aff. C-224/12.

Trib. UE, 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne et a c/ Commission européenne*, aff. jointes T-319/12 et T-321/12.

CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et République Française c./ Société Corsica Ferries France*, aff. jointes C-533/12 et C-536/12.

Trib. UE, 8 janvier 2015, *Club Hôtel Loutraki et.a c./ Commission européenne*, aff. T-58/13.

Décisions de la Commission sur la notion de créancier avisé

Décision 2005/878/CE de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, *JO L 324* du 10 décembre 2005.

Décision de la Commission 2005/407/CE du 22 septembre 2004 relative à l'aide d'État envisagée en faveur de British Energy, *JO L 142* du 6 juin 2005, p. 26.

Décision de la Commission C(2007) 4000 du 20 août 2007 concernant l'aide N733/2006, aide à la restructuration de l'entreprise Duc.

Décision de la Commission du 11 décembre 2008 concernant l'aide d'Etat N55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (*JO C 9* du 14.1.2009).

Décision de la Commission C(2011) 2585 final du 20 avril 2011 concernant l'aide C4/2010, aide présumée en faveur de l'entreprise Trèves.

Décision de la Commission 2012/365/UE du 20 décembre 2011, relative aux mesures *ad hoc* exécutées par le Portugal en faveur de la RTP, *JO L 183* du 13 juillet 2012.

Décision 2012/398/UE du 9 mars 2012 concernant les aides mises à exécution par la France à la société Sernam.

Décision de la Commission n° SA.34547 (2012/N) du 4 avril 2012, relative à la reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

Décision de la Commission n° SA. 38545 (2014/C) du 23 janvier 2015, relative au dispositif exceptionnel et temporaire d'accompagnement des restructurations Mory-Ducros.

Jurisprudence communautaire sur la notion de créancier avisé

CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, aff. C-342/96.

CJCE, 29 juin 1999, *DM Transport*, aff. C-256/97.

TPICE, 11 juillet 2002, *HAMSA c/ Commission*, aff. T-152/99.

CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimedia c/ Commission*, aff. jointes C-328/99 et C-399/00.

TPICE, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, aff. T-36/99.

CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Kosice a.s. c/ Commission*, aff. C-73/11 P.

CJUE, 21 mars 2013, *Commission c/ Buczek Automotive sp z.o.o.*, aff. C-405/11 P.

Trib. UE, 15 janvier 2015, *France c. / Commission (SeaFrance)*, Aff. T-1/12.

COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT

FICHE 3

La compatibilité des aides d'État : les dérogations prévues par le traité (art. 107 §§ 2-3 et 106 § 2 TFUE)

L'article 107 § 1 TFUE déclare incompatibles les aides publiques avec le marché intérieur, lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres. Ce principe n'est pas absolu. En effet, une aide peut être déclarée compatible par la Commission sur le fondement des dérogations prévues par les articles 107 § 2, 107 § 3, 106 § 2 TFUE. Conformément à la procédure de contrôle préalable prévue à l'article 108 § 3 TFUE, l'État doit notifier à la Commission tout projet « *tendant à instituer ou à modifier des aides*¹ » afin de lui permettre de se prononcer sur la compatibilité de ces aides sur le fondement de ces articles.

L'article 107 § 2 TFUE énumère les aides en principe compatibles avec le marché intérieur. Elles doivent être, cependant, notifiées. Il s'agit des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, des aides compensant les dommages provoqués par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ainsi que des aides justifiées par les conséquences économiques de la division de l'Allemagne.

L'article 107 § 3 TFUE dresse la liste des aides pouvant être déclarées compatibles par la Commission européenne. Il s'agit des aides à certaines régions sous-développées, des aides destinées à promouvoir les projets d'intérêt européen commun, des aides en faveur de certaines activités économiques ou de certaines régions, des aides à la culture et la conservation du patrimoine ainsi que d'autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Ces exceptions au principe d'incompatibilité sont interprétées de façon restrictive. Afin de faire connaître les critères d'examen qu'elle applique, la Commission a adopté des lignes directrices ou des encadrements visant différents types d'aides². Ces textes ont été révisés dans le cadre de la réforme lancée par la Commission en 2012 pour moderniser le cadre juridique des aides d'État.

Certaines aides réputées compatibles sont exemptées de notification à la Commission. Les critères de compatibilité de ces aides sont précisés dans le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)³. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, l'ajout de nouvelles catégories exemptées ainsi que le relèvement substantiel des montants éligibles, permettront à davantage d'aides et de régimes d'aides d'être accordés en franchise de notification préalable à la Commission.

Enfin, l'article 106 § 2 TFUE permet de déroger aux règles du traité, notamment en matière d'aides d'État, lorsque cette dérogation est indispensable pour permettre à une entreprise d'accomplir une mission d'intérêt général⁴.

1. Cf. fiches 18 et 19.

2. Cf. liste en annexe.

3. Le règlement n°800/2008 (JOUE du 9 août 2008) a été remplacé par le règlement n°651/2014, (JOUE du 26 juin 2014), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Cf. fiche 4.

4. Cf. fiche 6.

I. Les aides compatibles de plein droit (art. 107 § 2)

Certaines aides sont déclarées compatibles de plein droit : la Commission ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation.

Les États doivent cependant notifier leurs projets d'aides afin que la Commission vérifie si ces aides peuvent bénéficier des dérogations prévues à l'article 107 § 2.

Trois catégories d'aides sont concernées.

I.1. Les « aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels » (art. 107 § 2 a) TFUE)

L'avantage consenti n'est, en général, que très indirect.

Le caractère social d'une aide peut, notamment, résulter du fait qu'elle ne couvre que certaines catégories de bénéficiaires (enfants, handicapés, personnes résidant dans une région défavorisée⁵).

Le bénéficiaire de l'aide doit profiter au consommateur final, et non à une entreprise intermédiaire. À ce titre, il y a lieu de vérifier que l'aide est accordée sans discrimination liée à l'origine des produits⁶, c'est-à-dire de s'assurer que les consommateurs bénéficient de l'aide en cause, quel que soit l'opérateur économique fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'État membre concerné⁷. Cette condition est appréciée de manière stricte par la Commission et le juge communautaire.

La Commission s'est, par exemple, appuyée sur ce fondement du traité pour admettre une aide mise en œuvre par le Danemark en matière de transport, dont le but était de s'assurer que les enfants, étudiants et personnes retraitées bénéficiaient de tarifs réduits pour leurs trajets de longue distance en bus⁸. Cet article sert également de fondement au régime bénéficiant à certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Guadeloupe à la France métropolitaine⁹, au régime d'aides au profit des résidents des petites îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade empruntant les transports maritimes pour se rendre sur l'île principale de la Guadeloupe¹⁰, ainsi qu'à des exonérations fiscales sur des contrats d'assurance-maladie dits « solidaires »¹¹.

5. Par exemple, le « Fonds de continuité territoriale », diminuant le prix des déplacements de certaines catégories de résidents, ultramarins, étudiants ou poursuivant une formation entre l'outre-mer et la métropole : décision de la Commission du 5 octobre 2010, aide d'État N 159/2010, et décisions du 14 juin 2012 et du 13 février 2015 autorisant des modifications de ce régime d'aides (aide d'État SA.39987).

6. Par exemple, dans sa décision 2001/247 du 29 novembre 2000, qui concernait l'octroi par les autorités autonomes basques d'une aide en faveur d'une compagnie maritime, sous forme d'acquisition de bons de voyage, la Commission a considéré que cette condition n'était pas remplie, car les offres de voyage sur lesquelles l'aide portait n'étaient pas assez diversifiées. Pour une décision positive de la Commission, cf. décision C(2011) 1125 final du 18 février 2011, régime d'aide à la continuité territoriale en Martinique (aide d'État n°SA.32069 2010/N). Cette mesure complète le dispositif national d'aide à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans certaines collectivités d'outre-mer, en augmentant le montant de l'aide pour le transport aérien entre la Martinique et la France métropolitaine. Cf. également, décision de la Commission C(2011) 1008 final du 23 février 2011 déclarant compatible l'aide à la protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique territoriale (aide d'État N495/2010 – France).

7. TPICE, 5 août 2003, *P&O European Ferries (Vizcaya) c/ Commission*, T-116/01.

8. Décision de la Commission du 13 janvier 2009, N 332/08, *JOUE C 46* du 25 février 2009.

9. Décision de la Commission du 30 octobre 2008, N 421/08, *JOUE C 7* du 13 janvier 2009.

10. Décision de la Commission C(2012) 2512 final du 20 avril 2012, aide d'État SA.33966 compatible, *Aide à caractère social au bénéfice des résidents des îles de la Guadeloupe*.

11. Décision C (2004) 1922 du 2 juin 2004, *JOUE C 126* du 25 mai 2005.

Enfin, il convient de distinguer des aides précitées versées à leurs destinataires *via* une entreprise, des ressources publiques versées directement aux personnes physiques, c'est-à-dire sans l'intervention d'une entité économique intermédiaire et qui ne constituent donc pas une aide d'État (*cf.* fiche 1).

1.2. Les « aides octroyées par les États membres, afin de remédier aux dommages provoqués par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires » (art. 107 § 2 b) TFUE)

En 2010, la Commission a autorisé le régime d'aides destiné à remédier aux dommages provoqués par les inondations et les glissements de terrain survenus en mai et juin 2010 en Pologne¹². En 2012, elle a, par exemple, validé un régime d'aides destiné à éliminer les conséquences des catastrophes naturelles en Slovénie (tremblements de terre, glissements de terrain, inondations et avalanches)¹³.

Ces aides sont destinées à rétablir la situation concurrentielle qui existait avant la catastrophe et ne posent pas de problème de distorsion de concurrence.

Dans la décision n° 96/148, la Commission a, en revanche, considéré que les aides accordés en France sous forme d'allègement des cotisations sociales étaient incompatibles avec le marché intérieur, car les autorités françaises n'avaient pas apporté la preuve que ces aides étaient nécessairement et exclusivement liées aux pertes dues au blocus routier de 1992.

Le montant de l'aide ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour compenser le dommage subi¹⁴. Le secteur agricole a largement bénéficié de cette catégorie d'aides.

Désormais, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles peuvent être exemptées de notification préalable, sur le fondement du nouveau RGEC¹⁵, sous réserve que les autorités publiques compétentes aient reconnu officiellement l'événement comme une calamité naturelle, et qu'il existe un lien de causalité direct entre celle-ci et le préjudice subi par l'entreprise concernée. Les régimes d'aides liés à une calamité naturelle sont mis en place dans les trois années qui suivent la survenance de l'événement. Les aides relevant de ces régimes sont octroyées dans les quatre années qui suivent la survenance de l'événement.

1.3. Les « aides justifiées par la division de l'Allemagne » (art. 107 § 2 c) TFUE)

Les aides accordées aux nouveaux *Länder* ne peuvent bénéficier de cette dérogation. Cependant, le débat a été relancé en 1996 lors de l'examen de l'aide octroyée par le *Land* de Saxe à Volkswagen que la Commission a refusé d'admettre au bénéfice de l'article 87 § 2 c), décision confirmée par le TPICE et la CJCE¹⁶.

12. Décision de la Commission du 6 août 2010 concernant l'aide d'État N 235a/2010 mise en œuvre par la Pologne, *JOUE* C 283 du 20 octobre 2010.

13. Décision de la Commission du 4 septembre 2012, aide d'État SA 34680 compatible, Slovénie, *Aid scheme for elimination of consequences of natural disasters*.

14. CJUE, 14 juillet 2011, *Commission c/ Italie*, C-303/09 : condamnation de l'Italie pour ne pas avoir exécuté une décision de la Commission déclarant incompatible avec le marché commun un régime d'aides à l'investissement destiné à indemniser des entreprises du fait des dommages subis par des calamités naturelles. Dans cette décision de 2002, la Commission avait considéré que le montant des aides octroyées n'avait aucun rapport avec le dommage effectivement subi.

15. *Cf.* fiche 4.

16. TPICE, 15 décembre 1999, T-132/96 et T-143/96, *Freistaat Sachsen c/ Commission* et CJCE, 30 septembre 2003, C-57/00 et C-61/00 *Freistaat Sachsen c/ Commission* et C-301/96 *Allemagne c/ Commission*.

Cette dérogation semble avoir perdu sa justification depuis la réunification allemande en 1990. Elle avait cependant permis de déclarer compatibles des aides couvrant des coûts persistants résultant de la division du pays jusqu'en 1990, accordées en vue de pallier le manque d'infrastructures¹⁷. Le TFUE maintient cette dérogation, tout en prévoyant que cinq ans après son entrée en vigueur, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, adopter une décision l'abrogeant.

2. Les aides pouvant être compatibles (art. 107 § 3 TFUE)

L'article 107 § 3 TFUE énumère plusieurs catégories d'aides qui, en raison des objectifs qu'elles poursuivent, peuvent être considérées comme compatibles par la Commission. La Commission précise les critères de cette compatibilité.

2.1. Les catégories d'aides concernées par les dérogations

La classification *infra* correspond aux catégories énoncées à l'article 107 § 3 TFUE. Dans ses différentes lignes directrices, la Commission aborde les catégories d'aides selon une classification sectorielle ou horizontale, qui recoupe, en général, plusieurs catégories de l'article 107 § 3 TFUE.

2.1.1. Les « aides destinées à favoriser le développement économique des régions caractérisées par un niveau de vie anormalement bas ou atteintes par un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale » (art. 107 § 3 a) TFUE)

Cette dérogation ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté¹⁸. Elle diffère de la dérogation prévue à l'article 107 § 3 c) TFUE destinée, notamment, à promouvoir le développement de certaines régions économiques¹⁹ sur trois points :

- la dérogation ne doit pas altérer les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ainsi qu'explicitement mentionné par le traité ;
- les indicateurs pertinents sont le niveau de vie et le sous-emploi, alors que la dérogation prévue à l'article 107 § 3 c) TFUE, de portée plus large, laisse plus de souplesse pour définir les difficultés d'une région que l'on peut pallier à travers des aides ;
- le cadre de référence approprié, pour évaluer les difficultés, est la Communauté, dans son ensemble, alors qu'il peut être constitué par l'État membre concerné pour les aides prévues à l'article 107 § 3 c) TFUE.

17. Décision n° 97/765 du 26 juin 1997 relative à des aides d'État en faveur de SKET SMM, *JOCE*, L 314, 18 novembre 1997, p. 20, pt V.

18. L'article 349 TFUE vise des territoires français précis (Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin).

19. Cf. point sur l'article 107 § 3 c), au point 2.1.3 de la présente fiche.

La Commission fait un examen attentif à la fois de la région considérée, du marché économique concerné, et de la finalité de l'aide. Par exemple, la Commission a refusé de considérer l'application de tarifs d'électricité préférentiels à certaines entreprises en Sardaigne comme une aide compatible, après avoir procédé à un examen du marché de l'électricité sarde, de sa spécificité éventuelle par rapport au marché de l'électricité nationale, ainsi que de la contribution de l'aide au développement régional ²⁰.

Les régimes d'« aides d'État à finalité régionale », catégorie qui regroupe les dérogations à visée régionale prévues à l'article 107 § 3 a) et c) TFUE, ont fait l'objet de plusieurs communications précisant les critères d'espace et de volume retenus dans l'appréciation de la Commission. L'hétérogénéité de ces documents a rendu nécessaire l'adoption, en mars 2006, d'un texte unique. Les nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 ont été adoptées par la Commission le 23 juillet 2013 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Les aides à finalités régionales peuvent également bénéficier, sous certaines conditions, d'une exemption de notification²¹.

En ce qui concerne la France, les aides à finalité régionale sont, le plus souvent, autorisées au titre de l'article 107 § 3 c) TFUE.

2.1.2. Les « aides dont l'objectif est de promouvoir la réalisation d'un important projet d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre » (107 § 3 b) TFUE)

Ces dispositions regroupent deux situations distinctes.

Les aides justifiées par une perturbation grave de l'économie d'un État membre

Ces dispositions avaient été, jusqu'en 2008, assez peu utilisées ²². La crise économique et financière déclarée en 2008 leur a donné un nouvel intérêt ²³. De nombreuses aides accordées depuis fin 2008, notamment aux établissements financiers et dans le cadre des plans de relance nationaux, ont été autorisées par la Commission sur ce fondement.

Les aides aux entreprises en difficulté ne peuvent relever de l'article 107 § 3 b) TFUE qu'en cas de dégradation grave de la conjoncture économique. Dans le cas contraire, la compatibilité de ces dispositions est appréciée par la Commission au titre des dérogations sectorielles prévues par l'article 107 § 3 c) TFUE ²⁴.

Les aides dont l'objectif est de promouvoir la réalisation d'un important projet d'intérêt commun

La Commission a adopté une communication relative aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014²⁵,

20. Décision de la Commission du 19 novembre 2009 relative aux aides d'État C 38/A/04 et C 36/B/06 mises à exécution par l'Italie en faveur d'Alcoa Trasformazioni, JOUE L 227 du 28 août 2010, pts 220 à 260.

21. Cf. également fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

22. Cette disposition a été utilisée, par exemple, dans le cadre des mesures prises par les États membres en faveur des entreprises à la suite du choc pétrolier de 1974 (avantages financiers sous forme de déductions fiscales, prêts à taux réduits, aides de trésorerie, etc.).

23. Cf. fiche 14.

24. Cf. point sur l'article 107 § 3 c), au point 2.2.3. de la présente fiche, et fiche 12.

25. Communication de la Commission établissant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, JOUE C 188/4, 20 juin 2014

Cette catégorie recouvre les aides destinées à favoriser les investissements dans tous les secteurs d'activité. Sont toutefois exclues du champ d'application de la communication les aides aux entreprises en difficulté.

Parmi les critères d'admissibilité :

- le projet doit être clairement défini ;
- il doit revêtir une importance majeure pour l'un des objectifs de l'Union (par exemple la stratégie Europe 2020) ;
- il doit, en principe, associer plus d'un État membre et ses bénéficiaires doivent s'étendre à une partie significative de l'Union ;
- les bénéficiaires générés par le projet ne peuvent se limiter aux entreprises ou au secteur concernés mais doivent trouver une application plus large dans l'économie européenne, sous la forme de retombées positives ;
- il doit comporter un cofinancement du bénéficiaire.

La Commission adoptera une approche plus favorable lorsqu'elle sera associée à la conception, la sélection ou la structure de gestion du projet. La participation de la Banque européenne d'investissement à la conception du projet ainsi que le cofinancement par un fonds de l'Union seront également des éléments favorables.

Enfin, pour être qualifié de PIIEC, un projet doit être d'une taille ou d'une ampleur très importante et/ou comporter un niveau de risque technologique ou financier très élevé.

Les critères de compatibilité des aides sont exposés aux points 25 et suivants de la communication.

En premier lieu, la Commission s'assurera que l'aide est nécessaire et proportionnée. Elle exigera des États membres qu'ils fournissent un scénario contrefactuel, avec ou sans projet alternatif, dans lequel aucune aide n'est fournie. La Commission tiendra compte de la différence de comportement de l'entreprise entre les deux scénarios, celle-ci illustrant l'incidence de la mesure d'aide et son effet incitatif. En l'absence de projet alternatif, elle vérifiera que le montant de l'aide n'excède pas le minimum nécessaire pour que le projet ait un niveau de rentabilité suffisant par rapport à la référence de l'entreprise ou du secteur. La Commission pourra également tenir compte du fait que, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu au cours des trois années précédentes, ou vont recevoir, des aides d'une intensité équivalente pour des projets similaires.

Par ailleurs, la Commission vérifiera que les effets négatifs produits par l'aide en matière de distorsions de concurrence (risque de verrouillage du marché et de position dominante, par exemple) sont inférieurs aux effets positifs induits par le projet. Enfin, la Commission vérifiera que les exigences de publicité et de transparence sont respectées.²⁶

A noter qu'un projet important d'intérêt européen commun peut également être jugé compatible sur la base d'autres dispositions du traité, notamment l'article 107 § 3 c) TFUE, et de ses textes d'application. Toutefois, les spécificités d'un PIIEC seront le plus souvent mieux appréciées à l'aune de la communication *ad hoc*.

26. Pour une présentation plus détaillée des exigences de publicité et de transparence, voir pt 2.2.1 de la présente fiche.

2.1.3. Les « aides facilitant le développement de certaines activités ou régions économiques, si elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » (art. 107 § 3 c) TFUE)

Cette dérogation constitue le fondement juridique le plus fréquemment utilisé par la Commission pour autoriser des aides. De nombreux encadrements reposent sur cette disposition du traité.

Les aides à finalité régionale sont couvertes par les lignes directrices pour la période 2014-2020, et le règlement général d'exemption par catégorie n°651/2014²⁷.

Les dérogations à caractère sectoriel constituent un ensemble assez vaste, qui peuvent être autorisées :

- pour corriger, lorsque cela est nécessaire, les déséquilibres régionaux graves ;
- pour faciliter ou accélérer certaines adaptations ou développements indispensables dans certaines industries ;
- pour permettre, pour des raisons sociales, le repli sans heurt de certaines industries ;
- pour neutraliser certaines distorsions de concurrence dues à des actions d'origine tierce.

Les aides d'État à caractère sectoriel, accordées dans des secteurs économiques faisant l'objet d'une politique commune (PAC et politique des transports), sont soumises aux orientations de cette politique. Ces dispositions n'excluent pas, cependant, l'application subsidiaire des dispositions spécifiques en matière d'aides d'État. Ainsi des domaines de l'agriculture, de la pêche²⁸ et des transports. Dans les autres secteurs²⁹, des textes ont également été adoptés, comme par exemple dans le domaine des réseaux de communication à haut débit.

D'autres régimes d'aides, à caractère horizontal, sont dépourvus de toute spécificité régionale ou sectorielle : aides à la recherche, au développement et à l'innovation³⁰, aides destinées à la protection de l'environnement³¹, aides à la formation et à l'emploi³², aides en faveur des PME³³, aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté³⁴, aides sous forme de garantie³⁵ ou encore relevant de la fiscalité des entreprises³⁶.

2.1.4. Les « aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine » (art. 107 § 3 d) TFUE)

Cette dérogation particulière, introduite par le traité de Maastricht, rappelle que le secteur culturel n'échappe pas au contrôle des aides d'État. Il peut, certes, bénéficier d'une dérogation, qui paraît plus « symbolique » qu'innovante, puisque l'article 87 § 3 c) TCE permettait déjà d'appréhender cette situation. Cette nouvelle dérogation permet uniquement de justifier des aides visant à financer des projets culturels spécifiques³⁷, tels que le

27. Cf. fiche 10.

28. Cf. fiche 13.

29. Les anciens encadrements relatifs aux aides aux secteurs industriels sensibles (textiles, fibres synthétiques, industrie automobile, secteur sidérurgique, construction navale) ne sont plus en vigueur.

30. Cf. fiche 7.

31. Cf. fiche 11.

32. Cf. fiche 8.

33. Cf. fiche 9.

34. Cf. fiche 12.

35. Cf. fiche 15.

36. Cf. fiche 17.

37. Décision de la Commission C(2011) 2377 final du 4 avril 2011, aide d'État 32144 (N 2011) – Espagne – *State aid to dance, music and poetry*.

prêt d'œuvres entre musées³⁸, le plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine³⁹ et le soutien au cinéma et à la production audiovisuelle⁴⁰. Elle ne peut être invoquée, par exemple, pour justifier des subventions générales dans le domaine culturel (par exemple le financement des télévisions publiques).

À titre d'illustration, la réduction de charges sociales accordées aux entreprises situées dans la lagune de Venise a été qualifiée d'aide incompatible, faute de rapport entre l'avantage accordé et les coûts supplémentaires relatifs à la sauvegarde du patrimoine que cet avantage était supposé compenser. Le tribunal⁴¹ a confirmé la décision de la Commission⁴².

Le 15 novembre 2013, la Commission a adopté une nouvelle communication sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles⁴³.

La Commission appliquera cette communication à l'ensemble des aides notifiées sur lesquelles elle est appelée à prendre une décision après le 15 novembre 2013, même si les aides ont été notifiées avant cette date. Dans le cas des aides non notifiées, la Commission appliquera sa nouvelle communication si l'aide a été accordée après le 15 novembre 2013 et la communication sur le cinéma de 2001 dans tous les autres cas⁴⁴.

L'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État fait l'objet d'une communication de la Commission datant de 2009⁴⁵.

2.1.5. Sur proposition de la Commission, le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, que d'autres catégories d'aides seront considérées comme compatibles (art. 107 § 3 e) TFUE)

Le Conseil a, parfois, utilisé cette disposition pour déclarer compatible avec le traité soit des aides ponctuelles à des bénéficiaires individualisés, soit des aides en faveur des entreprises de certains États déterminés.

En pratique, l'intervention du Conseil est très limitée. Elle a porté essentiellement sur le secteur agricole⁴⁶, et sur la construction navale⁴⁷.

38. Par exemple, décision de la Commission n° N275/2010 du 22 juillet 2010 concernant l'aide autrichienne apportée au musée Albertine, pour l'organisation d'une exposition. Cette aide consistait pour l'État à garantir et assurer les œuvres prêtées le temps de cette exposition. La Commission a pris en compte à la fois l'importance culturelle de l'exposition concernée, ainsi que la dimension d'intérêt européen de l'événement. Il est à noter que dans cette décision, elle consacre d'une manière générale le dispositif assurantiel et de garantie d'État pour les expositions nécessitant des prêts d'œuvres d'art, comme étant nécessaire à la promotion de la culture. Dans ce cadre, elle cite d'ailleurs, le plan d'action de l'Union européenne sur la mobilité des collections des musées.

39. Décision C(2012) 1743 final du 21 mars 2012, aide d'État SA 33489 compatible, France, *Plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine*.

40. Décision C(2011) 9430 final du 20 décembre 2011, aide d'État SA 33370 compatible, France, *Prolongation des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel (NN 84/2004 et N 95/2004)*.

41. TPICE, 28 novembre 2008, *Hôtel Cipriani*, aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00.

42. Pour un exemple de recours à l'article 107 § 3 d) TFUE, voir par exemple la décision n° N 293/2008 concernant les aides hongroises en faveur de centres culturels multifonctionnels (bibliothèques, musées) du 26 novembre 2008, *JOUE C 66* du 20 mars 2009.

43. Cf. Communication 2013/C 332/01 *JOUE C 332* du 15 novembre 2013.

44. Cf. point 7 de la communication de 2013 précitée.

45. Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, *JOUE C 257* du 27 octobre 2009 remplaçant la communication de 2001 (*JOUE C 320*, 15 novembre 2001).

46. Par exemple, décision du Conseil du 16 décembre 2009 concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités de la République de Lituanie, en vue de l'acquisition de terres agricoles entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013 (*JOUE L 338* du 19 décembre 2009). Cf. CJUE, 4 décembre 2013, Commission c/ Conseil, aff. C-111/10, C-117/10, C-118/10 et C-121/10 : la Cour a rejeté les recours de la Commission à l'encontre des décisions du Conseil concernant l'octroi par la Lituanie, la Pologne, la Lettonie et la Hongrie d'aides d'État en vue de l'acquisition de terres agricoles entre 2010 et 2013.

47. Le règlement (CE) 1540/98 concernant les aides à la construction navale, *JOCEL 202* du 18 juillet 1998, qui n'est plus applicable, avait été adopté sur ce fondement.

2.1.6. Les fondements de l'article 107 § 2 et 3 TFUE peuvent être combinés.

Par exemple, dans sa décision du 3 juin 2009 concernant le régime d'aide destiné à secourir les forêts du Sud-Ouest de la France sinistrées par la tempête Klaus du 24 janvier 2009⁴⁸, la Commission a considéré que les aides envisagées pouvaient bénéficier de la dérogation prévue à l'article 107, § 2, point b) et § 3, point c) TFUE. En effet, elle a estimé que les aides étaient soit destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, soit à contribuer au développement d'un secteur (la filière de bois). Dans une décision concernant la Grèce, la Commission a déclaré compatibles les mesures en faveur des agriculteurs grecs dont les exploitations ont été touchées par les calamités et des conditions climatiques défavorables, sur le fondement de l'article 107 § 2 b) TFUE lorsqu'elles compensent des pertes dues à des calamités naturelles, et sur le fondement de 107 § 3 c) TFUE, lorsqu'elles compensent des pertes dues à des conditions climatiques défavorables assimilables à des calamités naturelles⁴⁹.

2.2. Les critères de la Commission pour apprécier la compatibilité des aides

La compatibilité de ces aides n'est pas automatique. Elle est subordonnée à l'appréciation de la Commission qui dispose, à cet effet, « *d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire*⁵⁰ ». La Cour de justice n'exerce, sur les décisions de la Commission, qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

La Commission dispose donc d'une large marge d'appréciation. Elle a précisé les critères qu'elle retient pour apprécier la compatibilité de différents types d'aide dans des règlements, des directives, des communications, des encadrements, des lignes directrices voire des lettres adressées aux États membres⁵¹.

Les orientations que peut s'imposer la Commission pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation doivent être conformes aux normes du traité⁵². Ni les encadrements communautaires des aides d'État, ni les lignes directrices ne doivent affecter la portée du droit primaire ou dérivé⁵³.

Si la Commission constate qu'un de ces critères n'est pas satisfait, elle ne peut autoriser l'aide. C'est à l'État de démontrer, devant le juge, que la Commission s'est trompée dans son appréciation de la nécessité d'une aide⁵⁴.

48. Décision N 227/2009 du 3 juin 2009 concernant le régime d'aide destiné à secourir les forêts du Sud-Ouest de la France sinistrées par la tempête Klaus du 24 janvier 2009, C (2009) 4024 final.

49. Décision N 235/2008 concernant les mesures en faveur des agriculteurs grecs dont les exploitations ont été touchées par des calamités (inondations, glissements de terrain) et des conditions climatiques défavorables (bourrasques, fortes pluies, grêle, gelées, chutes et tempêtes de neige) au cours de la période de janvier à décembre 2006 (projet d'arrêté interministériel), JOUE C 294, 18 novembre 2008.

50. CJCE, 17 septembre 1980, *Phillip Morris*, 730/79, et 14 février 1990, *France c/ Commission*, C-301/87.

51. Les lignes directrices, encadrements et communications sont le plus souvent utilisés. Le choix de l'un ou l'autre de ces instruments est sans conséquence pratique (cf. point 2.2.3). Tous ces textes sont recensés en annexe du présent ouvrage.

52. CJCE, 29 avril 2004, *Grèce c/ Commission*, C-278/00, pt 98.

53. TPICE, 7 juin 2001, *Agrana Zucker und Stärke*, T-187/99, pt 56.

54. TPICE, 14 janvier 2009, *Kronoply*, aff. T-162/06.

2.2.1. Les critères communs de compatibilité des aides d'Etat

La communication de la Commission relative à la modernisation de la politique en matière d'aides d'Etat du 8 mai 2012, qui préconisait une harmonisation de l'étude de compatibilité, a posé des principes communs applicables à l'ensemble des mesures d'aide. Ces principes ne sont pas nouveaux ; ils faisaient déjà partie de la méthode d'analyse utilisée par la Commission pour l'évaluation des aides selon le critère de mise en balance, auquel la Commission avait recours en l'absence ou en complément de critères spécifiques⁵⁵. Chaque critère répond à une définition générale présentée *infra*, et fait l'objet d'une interprétation spécifique pour chaque type d'aide.

Désormais, les nouveaux textes adoptés par la Commission appliquent les principes suivants :

Contribution à un objectif d'intérêt commun

Le versement d'une aide d'Etat doit poursuivre un but d'intérêt commun précisément défini par l'Etat membre. Souvent, l'objectif d'intérêt commun consiste à remédier à une défaillance de marché. Dans les autres cas, le critère de la contribution à l'objectif d'intérêt commun est rempli dès lors que l'aide contribue au financement d'un objectif d'intérêt général.

Nécessité d'une intervention de l'Etat

Le versement de l'aide doit être indispensable à la poursuite de l'objectif d'intérêt commun. Autrement dit, le marché ne saurait être en mesure de remédier lui-même à la défaillance dont il fait l'objet.

Caractère approprié de la mesure d'aide

Le choix de la forme de l'aide par l'Etat membre doit être pertinent et adapté à l'objectif visé par celle-ci. L'instrument doit permettre d'atteindre l'objectif poursuivi de la manière la plus optimale, c'est-à-dire en créant le moins de distorsions de concurrence possible.

Effet incitatif de l'aide

L'attribution de l'aide doit inciter le bénéficiaire à créer de nouvelles activités qu'il n'exercerait pas sans ladite aide ou qu'il exercerait de manière limitée ou différente.

Proportionnalité de l'aide

L'aide d'Etat est considérée comme proportionnée lorsque son montant est limité au minimum nécessaire pour remplir l'objectif qu'elle poursuit. Ainsi, c'est au regard du principe de proportionnalité que les intensités d'aide maximales sont fixées.

Prévention des distorsions de concurrence sur les échanges européens : balance entre les effets négatifs et positifs de la mesure d'aide

L'aide d'Etat doit générer le moins de distorsions de concurrence possible. Afin d'évaluer si le recours à l'aide est justifié au regard des effets qu'elle produit sur le marché, la Commission observe si les effets positifs sont de nature à contrebalancer les effets

55. Principes communs d'évaluation économique de la compatibilité des aides d'Etat en application de l'article 87, paragraphe 3, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_fr.pdf

négatifs. Ainsi, les effets négatifs affectant les échanges entre Etats membres doivent être inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun.

Transparence de l'aide

L'aide d'Etat doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles y étant relatives doivent être accessibles aux Etats membres, à la Commission, aux opérateurs économiques et au public.

Pour certaines aides, la Commission a adopté une communication en juin 2014⁵⁶ ayant pour objet l'insertion des dispositions sur la transparence dans les lignes directrices concernées. S'agissant des aides dont les lignes directrices ont été adoptées après la communication, les dispositions sur la transparence ont été directement insérées dans les textes.

Ainsi, pour chaque octroi d'une aide d'Etat d'un montant supérieur à 500 000 euros, les Etats membres seront tenus de publier :

- l'identité du bénéficiaire et sa catégorie, PME ou grande entreprise ;
- son lieu d'établissement et son secteur d'activité ;
- le montant et l'objectif de l'aide ;
- l'instrument et la date d'octroi de l'aide ;
- la base juridique de l'octroi de l'aide.

En ce qui concerne les régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'Etat membre publie les informations requises pour les montants des aides individuelles en utilisant les fourchettes suivantes (en M d'euros): 0,5-1; 1-2; 2-5; 5-10; 10-30; et 30 et plus.

Ces informations devront être publiées sur des sites Internet nationaux ou régionaux spécifiques dédiés aux aides d'Etat, dans les 6 mois de la date d'octroi de l'aide.

Les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} juillet 2016 pour se conformer à ces exigences. A ce jour, les autorités françaises ont indiqué à la Commission qu'elles se tenaient à la disposition de cette dernière pour examiner les modalités de publication des informations afin de répondre aux objectifs de transparence, tout en préservant le secret fiscal et le secret des affaires.

Sans que cette exigence constitue un critère de compatibilité, certains régimes d'aides soumis à une obligation de notification, ou exemptés sur le fondement du RGEC, feront l'objet d'une évaluation ex post

La Commission pourra désormais exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle pourra ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger.

56. Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes, JOUE C 198/30 du 27 juin 2014.

En pratique, l'Etat membre devra notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fera partie intégrante de l'appréciation du régime réalisée par la Commission. Pour les régimes exemptés, le plan d'évaluation sera joint à l'information communiquée à la Commission sur ces régimes⁵⁷.

Le rapport d'évaluation final, réalisé par un expert indépendant⁵⁸, devra être communiqué à la Commission en temps utile⁵⁹ pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger ce dernier. Si aucune prorogation de régime n'est envisagée, le rapport pourra être remis une fois le régime arrivé à expiration. La portée et les modalités précises de chaque évaluation seront définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire devra tenir compte des résultats de l'évaluation.

2.2.2. Le cas particulier des aides au fonctionnement

Ces aides sont, en général, exclues, car elles faussent la concurrence sans pour autant permettre, par leur nature, d'atteindre l'un des buts fixés par les dispositions dérogatoires de l'article 107 § 3 TFUE⁶⁰.

L'arrêt TPICE du 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, T 190/00, précise au point 130 que : « [...] en application d'une jurisprudence constante, les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, ne relèvent pas en principe du champ d'application de l'article 87 § 3 CE. En effet, selon la jurisprudence, de telles aides faussent, en principe, les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées sans pour autant être capables, par leur nature même, d'atteindre un des buts fixés par les dispositions dérogatoires prévues par le traité CE⁶¹ ».

Toutefois, ce principe admet quelques exceptions.

Initialement justifiées par la concurrence émanant d'entreprises établies dans les pays tiers (par exemple, aides au fonctionnement pour les navires inscrits au registre des États membres, pour soutenir la compétitivité de la flotte communautaire sur le marché mondial⁶²), les aides au fonctionnement ont progressivement été étendues à d'autres hypothèses.

Elles peuvent être octroyées dans les régions très défavorisées⁶³, à condition :

- d'être justifiées par leur contribution au développement régional ;
- d'être d'un niveau proportionnel aux handicaps qu'elles pallient ;
- d'être limitées dans le temps et dégressives ;
- de n'avoir pas pour objet de promouvoir les exportations entre les États membres.

57. Cf. article 1.2. a) du règlement général d'exemption par catégories.

58. Sur la base d'une méthodologie commune fournie par la Commission. A ce stade, un document de travail relatif à la méthodologie commune d'évaluation a d'ores et déjà été publié : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf.

59. La Commission recommande une transmission au moins six mois avant l'expiration du régime, cf. document de travail de la Commission sur la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'Etat, 2014, p. 11.

60. Notamment, CJCE, 6 novembre 1990, *Italie c/ Commission*, C-86/89, pt 18 et 14 février 1990, *France c/ Commission*, C-301/87, pt 50.

61. Ce principe est réaffirmé fréquemment par le juge communautaire, voir notamment TPICE, 9 septembre 2009, *Territorio historico de Alava*, aff. T-227/01.

62. Cf. orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime, *JOCE* C 205, 5 juillet 1997, p. 5, et orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime, communication C (2004) 43 de la Commission, *JOUE* C 13, 17 janvier 2004.

63. Cf. fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

Depuis l'adoption du nouveau RGEC, de nouvelles catégories d'aides au fonctionnement peuvent être déclarées compatibles, sous certaines conditions, en franchise de notification à la Commission. Tel est le cas, par exemple, des aides au fonctionnement à finalité régionale, des aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, des aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, ou encore des aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles.

2.2.3 La portée des textes adoptés par la Commission varie selon leur nature juridique

Les règlements et les directives ont une force obligatoire et s'imposent aux États membres dans les conditions prévues par le traité.

Les lignes directrices et les encadrements en matière d'aides d'État s'imposent aux États et à la Commission, mais ne sont pas opposables aux tiers.

Ces actes, qui ne sont pas prévus dans le traité, sont, en principe, dépourvus de toute force contraignante. Ils lient exclusivement l'institution qui les a adoptés⁶⁴.

Toutefois, en matière d'aides d'État, la Cour de justice leur reconnaît une relative portée juridique. Elle constate, en effet, que « *les lignes directrices sont fondées sur l'article 93 § 1 [art. 88 § 1 nouveau] du traité et, dès lors, représentent un élément de cette obligation de coopération régulière et périodique dont ni la Commission ni les États membres ne peuvent s'affranchir*⁶⁵ ».

La Cour de justice accepte d'interpréter des lignes directrices, alors qu'elles sont dépourvues de valeur normative. Elle a jugé que les lignes directrices sur les aides à finalité régionale et les lignes directrices sur les aides à l'emploi n'étaient pas dépourvues d'effets juridiques, car les juges nationaux sont tenus de les « *prendre [...] en considération* » en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis. En particulier, ces actes peuvent éclairer l'interprétation de dispositions nationales, prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant⁶⁶.

Dans la pratique, ces textes sont présentés par la Commission et discutés avec les États membres dans le cadre de réunions multilatérales sur les aides d'État. La Cour estime ainsi que, dès lors que les règles contenues dans les lignes directrices ou les encadrements ont été acceptées par les États membres, elles ont un effet contraignant à leur égard.

Ces lignes directrices ne constituent pas, cependant, des actes juridiques directement applicables en droit interne et opposables à des tiers.

Dès lors, des mesures nationales doivent être adoptées, en vue d'assurer le respect des règles qu'elles posent. En l'absence de telles mesures, les autorités nationales compétentes ne pourront faire directement application des lignes directrices et restreindre, par exemple, la portée de dispositions nationales.

Indépendamment de leur nature juridique, les encadrements de la Commission ont, en pratique, une influence considérable. En effet, toute aide d'État doit être autorisée par

64. CJCE, 4 février 1975, *Compagnie Continentale France*, 169/73 et CJUE, 28 juin 2005, *Dansk Rorindustri* ea / Commission, aff C-189/02 P, points n°211 à 213 : en adoptant des règles de conduite, la Commission s'autolimité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionnée.

65. CJCE, 15 octobre 1996, *Ijssel-Vliet*, C-311/94.

66. CJCE, 2 avril 2009, *Lodati Gennaro & C. SpA*, C-415/07. Cette solution n'est pas nouvelle, la Cour ayant déjà confirmé sa compétence pour interpréter, par la voie préjudicielle, des instruments de *soft law* adoptés conformément au traité, CJCE 13 décembre 1989, *Grimaldi*, C-322/88.

la Commission, avant d'être accordée. Or, celle-ci déclarera incompatible toute aide accordée en violation des lignes directrices et encadrements communautaires. Les encadrements sectoriels et horizontaux se recoupant souvent, il est parfois difficile de savoir exactement de quel texte relève une aide. Cependant, il n'est pas exclu qu'une aide relève de plusieurs textes ou encadrements, même si elle ne peut avoir qu'un seul fondement dans le TFUE. Cela emporte essentiellement des conséquences sur les règles de cumul, et peut jouer concernant les plafonds applicables aux aides, dont la compatibilité est calculée en fonction de leur intensité.

3. Les aides d'État octroyées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG (art. 106 § 2 TFUE) ⁶⁷

Références bibliographiques

Jurisprudence et décisions de la Commission ou du Conseil

CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79.

CJCE, 15 octobre 1996, *Ijssel-Vliet*, aff. C-311/94.

TPICE, 7 juin 2001, *Agrana Zucker und Stärke*, aff. T-187/99.

TPICE, 5 août 2003, *P&O European Ferries (Vizcaya) c/ Commission*, aff. T-116/01.

CJCE, 29 avril 2004, *Grèce c/ Commission*, aff. C-278/00.

CJUE, 28 juin 2005, *Dansk Rorindustri ea / Commission*, aff. C-189/02 P.

TPICE, 28 novembre 2008, *Hôtel Cipriani*, aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00.

TPICE, 14 janvier 2009, *Kronoply*, aff. T-162/06.

CJCE, 2 avril 2009, *Lodat Gennaro & C. SpA*, aff. C-415/07.

CJUE, 14 juillet 2011, *Commission c/Italie*, aff. C-303/09.

Décision de la Commission n° N421/2008 du 30 octobre 2008, autorisant un régime d'aides à certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Guadeloupe à la France métropolitaine, *JOUE C 7* du 13 janvier 2009.

Décision de la Commission n° C38/A/04 et C36/B/06 du 19 novembre 2009 relative aux aides d'État mises à exécution par l'Italie en faveur d'Alcoa Trasformazioni, *JOUE L 227* du 28 août 2010.

Décision du Conseil du 22 décembre 2009 concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités de la République de Hongrie en vue de l'acquisition de terres agricoles entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013, *JOUE L 348* du 22 décembre 2009.

Décision de la Commission n° N275-2010 du 22 juillet 2010 concernant l'aide autrichienne apportée au musée Albertine, *JOUE C 238*, 3 septembre 2010.

Décision de la Commission n° N235a/2010 du 6 août 2010 concernant l'aide mise en œuvre par la Pologne, *JOUE C 283*, 20 octobre 2010.

67. Cf. fiche 6.

Décision de la Commission C (2011) 2377 final du 4 avril 2011, aide d'État 32144 (N 2011) – Espagne – *State aid to dance, music and poetry*, *JOUE* C 153, 24 mai 2011.

Décision de la Commission n°SA.32069 (2010/N) du 18 février 2011, régime d'aide à la continuité territoriale en Martinique, *JOUE* C 149, 20 mai 2011.

Décision de la Commission C(2011) 1008 final du 23 février 2011 déclarant compatible l'aide à la protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique territoriale (aide d'État N495/2010 – France).

Décision de la Commission C (2011) 9430 final du 20 décembre 2011, aide d'État SA 33370 (2011/N) – France – prolongation des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel (NN 84/2004 et N 95/2004).

Décision de la Commission C(2012) 1743 final du 21 mars 2012, aide d'État SA 33489 (2011/N) – France – plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine.

Décision de la Commission C (2012) 2512 final du 20 avril 2012, aide d'État SA 33966 (2011/N) – France – aide à caractère social au bénéfice des résidents des îles de Guadeloupe.

Décision de la Commission du 4 septembre 2012, aide d'État SA 34680 (2012/N) – Slovénie – Aid scheme for elimination of consequences of natural disasters.

Références des principaux textes en matière d'aide d'État

Textes horizontaux :

Règlement du Conseil n° 994/98 du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité à certaines catégories d'aide horizontale, *JOCE* L 142, 14 mai 1998, modifié par le règlement n°733/2013 du 22 juillet 2013, *JOUE* L 204, 31 juillet 2013.

Règlement n°651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187/1 du 26 juin 2014.

Communication portant encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, *JOUE* C 198/1 du 27 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, *JOUE* C 200/1 du 28 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2014-2020, *JOUE* C 209 du 23 juillet 2013.

Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, *JOUE* C 19 du 22 janvier 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, *JOUE* C 249/1 du 31 juillet 2014.

Communication de la Commission établissant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, *JOUE* C 188/4, 20 juin 2014.

Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties, *JOUE* C 155, 20 juin 2008.

Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, *JOCE* C 384/3 du 10 décembre 1998.

Communication de la Commission - Critères pour l'analyse de compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, *JOUE C 188* du 11 août 2009.

Communication de la Commission - critères pour l'analyse de compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle (*JOUE C 188* du 11 août 2009).

Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne 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 concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, *JOUE C 198/30* du 27 juin 2014 (transparence).

Textes sectoriels :

Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radio-diffusion des règles relatives aux aides d'État, *JOUE C 257* du 27 octobre 2009.

Encadrement des aides d'État à la construction navale, *JOUE C 364* du 14 décembre 2011.

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, *JOUE C 25* du 26 janvier 2013.

Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, *JOUE C 332* du 15 novembre 2013.

Secteurs faisant l'objet de politiques communes

Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, *JOUE C 204* du 1^{er} juillet 2014.

Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE L 193* du 1^{er} juillet 2014.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, *JOUE C 84*, 3 avril 2008.

Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE L 369* du 24 décembre 2014.

Communication C (2004) 43 de la Commission, Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, *JOUE C 13*, 17 janvier 2004.

Communication de la Commission du 4 avril 2014 – Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, *JOUE C 99/3* du 4 avril 2014.

Lignes directrices concernant l'application sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, adoptées le 30 avril 2008, *JOUE C 184*, 22 juillet 2008.

FICHE 4

Economie générale 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), regroupés en un document unique, adopté en premier lieu en 2008, le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)¹.

La Commission a décidé, en 2012, de revoir les règles du contrôle des aides d'État².

Aussi, en 2013, la plupart des lignes directrices et des encadrements, ainsi que le RGEC ont été mis en révision. Le règlement du Conseil habilitant la Commission à adopter des règlements d'exemption de notification pour certaines catégories d'aides³ a été modifié par le règlement n°733/2013 du 22 juillet 2013⁴ (dit règlement d'habilitation).

Le nouveau RGEC –règlement (UE) n° 651/2014⁵ – a été adopté le 17 juin 2014. Il est complété par le règlement n° 702/2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur⁶.

Couvrant de nouvelles catégories d'aides et relevant les seuils d'exemption, il devrait permettre à la Commission de se concentrer sur les mesures d'aides ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur⁷, et corrélativement, aux Etats membres, d'octroyer un plus grand nombre d'aides sans notification préalable. Cette simplification procédurale s'accompagnera d'une plus grande responsabilité dans le chef des Etats membres.

Les nouvelles mesures exemptées feront l'objet d'un contrôle *a posteriori* renforcé. En outre, de nouvelles règles de transparence sont instaurées. Ainsi, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du règlement, les Etats membres devront rendre accessibles les informations sur les aides par le biais d'un site national ou sur des sites régionaux⁸.

Le règlement n° 651/2014 s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2020.

1. Règlement n° 800/2008 de la Commission 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) (*JOCE* du 9 août 2008).

2. Cf. la communication de la Commission « Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État » (COM(2012) 209 du 8 mai 2012).

3. Règlement n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (*JOCE* du 14 mai 1998). Ce règlement est fondé sur l'article 109 TFUE qui prévoit que « [l]e Conseil peut [...] prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure ».

4. Règlement n°733/2013 du 22 juillet 2013 modifiant le règlement n°994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (*JOUE* du 31 juillet 2013).

5. 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 (*JOUE* du 26 juin 2014).

6. *JOUE* du 1^{er} juillet 2014.

7. Sur les objectifs de la réforme des aides d'Etat, cf. le 2^{ème} considérant du RGEC.

8. Article 9 du RGEC

I. Les catégories d'aides prévues par le règlement d'habilitation

Aux termes du règlement d'habilitation, la Commission peut, par voie de règlements, déclarer que certaines catégories d'aides, explicitement énumérées, sont compatibles avec le marché intérieur et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE. Il s'agit des catégories suivantes :

- les aides aux petites et moyennes entreprises⁹ ;
- les aides à la recherche et au développement¹⁰ ;
- les aides pour la protection de l'environnement¹¹ ;
- les aides à l'emploi et à la formation¹² ;
- les aides respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque État membre pour l'octroi des aides à finalité régionale¹³.

Le règlement n°733/2013 ajoute à cette liste les nouvelles catégories suivantes :

- les aides à l'innovation¹⁴ ;
- les aides à la culture et à la conservation du patrimoine ;
- les aides à la réparation des dommages causés par des catastrophes naturelles ;
- les aides à la réparation des dommages causés par certaines conditions climatiques défavorables dans le secteur de la pêche ;
- les aides au secteur forestier ;
- les aides à la promotion des produits du secteur alimentaire non énumérés à l'annexe I du TFUE ;
- les aides à la conservation des ressources biologiques marines et d'eau douce ;
- les aides au sport ;
- les aides aux habitants des régions périphériques, pour le transport, si cette aide est à finalité sociale et est octroyée sans discrimination liée à l'identité du transporteur ;
- les aides aux infrastructures à haut débit de base, aux petites infrastructures particulières couvrant les réseaux d'accès de nouvelle génération, aux travaux de génie civil liés au haut débit et aux infrastructures passives à haut débit, dans les zones ne disposant pas d'une telle infrastructure ou dans lesquelles il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche ;
- les aides aux infrastructures qui contribuent aux objectifs précités et à d'autres objectifs présentant un intérêt commun, notamment ceux de la stratégie Europe 2020.

Ainsi les aides concernées peuvent être accordées, sous réserve du respect de certaines conditions, sans obligation de notification préalable à la Commission¹⁵.

9. Cf. fiche 9.

10. Cf. fiche 7.

11. Cf. fiche 11.

12. Cf. fiche 8.

13. Cf. fiche 10.

14. Cf. fiche 7.

15. Toutes les informations relatives aux régimes cadres exemptés figurent sur le site du CGET, au lien suivant : <http://cget.gouv.fr/reglementation-aides-publiques-aux-entreprises>.

2. Les apports du nouveau RGEC

2.1. Extension à de nouvelles catégories d'aides

Sur la base du règlement d'habilitation, la Commission a adopté le nouveau RGEC¹⁶, le règlement (UE) n° 651/2014, qui abroge le règlement 800/2008. Celui-ci regroupe les différentes catégories d'aides pouvant être exemptées de l'obligation de notification¹⁷.

Le nouveau RGEC continue d'exempter les catégories d'aides suivantes :

- 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.

Le principal apport du nouveau RGEC réside dans une extension substantielle de son champ d'application¹⁸.

Désormais, peuvent également bénéficier, sous conditions, de l'exemption de notification, les catégories d'aides suivantes :

- 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.

Par ailleurs, le champ de l'exemption pour certaines catégories d'aides est élargi.

Tel est le cas des aides en faveur des PME¹⁹. Le RGEC de 2008 s'appliquait, en effet, pour cette catégorie d'aides, aux aides à l'investissement et à l'emploi, aux aides aux services de conseil et aux aides à la participation aux foires. Le nouveau RGEC vise plus largement « *les aides en faveur des PME prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès des PME au financement* ».

Le champ de l'exemption est également étendu pour les aides à finalité régionale : outre les aides à l'investissement et au fonctionnement, sont désormais visées les aides au développement urbain²⁰.

Concernant les aides à la RDI, l'exemption de notification s'applique désormais à de nouvelles hypothèses, telles que les aides aux infrastructures de recherche²¹.

16. Avant le traité de Lisbonne, la compétence de la Commission pour adopter de tels règlements se fondait sur la seule base des règlements d'habilitation. Désormais, le traité contient une base juridique explicite attribuant une telle compétence à la Commission européenne. Aux termes de l'article 108, §4 : « *La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au § 3 du présent article* »

17. Cf. article 1^{er} du RGEC. Celui-ci précise également les catégories d'aides non couvertes.

18. A noter toutefois, la suppression de la catégorie des aides à l'entrepreneuriat féminin, probablement en raison de son caractère discriminatoire.

19. Cf. fiche 9.

20. Cf. article 16 du RGEC.

21. Cf. section 4 du RGEC, en particulier l'article 26.

En matière d'environnement, de nouveaux cas d'exemption sont également prévus²².

Selon la Commission européenne, cette extension devrait avoir un effet sensible sur les notifications puisque « *les trois quarts des mesures d'aide d'État octroyées et les deux tiers du montant total des aides seront exemptés en vertu du RGEC* », ²³.

2.2. Relèvement des seuils d'exemption et de l'intensité des aides

L'article 4 du RGEC précise, pour chaque catégorie d'aides, les seuils, exprimés en montants, au-delà desquels, les mesures d'aides doivent être notifiées²⁴.

Si certains seuils demeurent inchangés par rapport au précédent RGEC²⁵, tel que le seuil des aides à l'investissement en faveur des PME qui demeure de 7,5 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement, d'autres sont, en revanche, relevés. Par exemple, les aides à l'investissement en faveur de la protection de l'environnement, sont, si elles remplissent par ailleurs les conditions fixées à la section 7 du règlement, désormais dispensées de notification lorsqu'elles ne dépassent pas 15 millions d'euros, alors que le précédent seuil était fixé à 7,5 millions d'euros.

Le RGEC précise que les seuils « *ne peuvent être contournés en scindant artificiellement les régimes d'aides ou les projets d'aide* »²⁶.

Par ailleurs, afin de garantir que l'aide est proportionnée et limitée au montant nécessaire, le bénéfice du RGEC est conditionné au respect de seuils d'intensité de l'aide²⁷. Il détermine également les coûts des entreprises pouvant être, pour chaque catégorie, couverts par les mesures d'aides (coûts admissibles)²⁸. L'article 7 du RGEC établit ainsi les modalités de calcul de l'intensité de l'aide et des coûts admissibles. Il convient ensuite de se reporter aux sections propres à chaque catégorie d'aide pour identifier l'intensité maximale admise et les coûts admissibles²⁹.

2.3. Règles de cumul des aides

Les seuils de notification et les intensités d'aides doivent être calculés sur la base de l'ensemble des aides octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise concerné. A cet égard, l'article 8 définit les règles en matière de cumul d'aides³⁰. Ainsi, le cumul entre une aide d'État et un financement européen est possible sous réserve du respect d'une double condition : non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour l'aide et non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour le financement public de l'instrument de l'Union.

22. Cf. section 7 du RGEC.

23. Le règlement de 2008 concernait environ 60 % de l'ensemble des mesures d'aide et un peu plus de 30 % du montant total des aides octroyées chaque année dans l'Union européenne (cf. le communiqué de presse du 21 mai 2014 « la Commission exempte davantage de mesures d'aide de l'obligation de notification préalable »).

24. Cf. tableau en annexe.

25. Cf. article 6 du règlement n° 800/2008.

26. Cf. article 4, §2 du RGEC.

27. L'« intensité de l'aide » désigne le montant brut de l'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles, avant impôts ou autres prélèvements.

28. Lorsque les coûts admissibles ne peuvent être déterminés, le RGEC fixe des montants d'aides maximaux en termes nominaux (cf. par exemple article 22 du RGEC relatif aux aides en faveur des jeunes pousses).

29. A titre d'exemple, pour bénéficier de l'exemption de notification, une aide aux services de conseil en faveur des PME ne doit pas excéder 50% des coûts admissibles, ceux-ci couvrant « les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs » (article 18 du RGEC). L'entreprise doit ainsi financer elle-même la moitié des coûts. Concernant les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, le RGEC prévoit, en revanche, que l'aide peut couvrir 100% des coûts admissibles pour la recherche fondamentale (article 25 du RGEC).

30. Cf. également fiche 5.

Le nouveau RGEC précise que ne sont pas à prendre en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et contrôlés ni directement ni indirectement par l'État membre.

Les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées par le RGEC peuvent être cumulées avec :

- une autre aide d'État portant sur des coûts admissibles identifiables différents ;
- une autre aide d'État, ou une aide *de minimis*, portant sur les mêmes coûts admissibles, à condition que le cumul ne conduise pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'État aux coûts admissibles non identifiables, à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé, dans les circonstances propres à chaque cas, par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptée par la Commission.

2.4. Autres conditions applicables à l'ensemble des catégories d'aides

2.4.1. Obligations déjà présentes dans le précédent RGEC

Outre le respect des seuils, le RGEC, comme le précédent texte, impose les obligations suivantes :

- Les aides ne doivent pas être discriminatoires.
- Les aides doivent être transparentes, c'est-à-dire qu'il doit être « *possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque* »³¹. Le RGEC énumère les catégories d'aides considérées comme transparentes. L'équivalent-subvention brut correspond au montant auquel s'élèverait l'aide si elle avait été fournie au bénéficiaire sous la forme d'une subvention, avant impôts ou autres prélèvements.
- Les aides doivent avoir un effet incitatif³². Elles doivent inciter le bénéficiaire à entreprendre une activité dans l'intérêt commun (réalisation d'un projet qui n'aurait pas été réalisé ou n'aurait pas été suffisamment rentable pour le bénéficiaire). Selon le règlement, « [u]ne aide est réputée avoir un effet incitatif si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'État membre concerné avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité en question »³³. La demande d'aide doit contenir certaines informations obligatoires³⁴. Des règles particulières sont prévues pour les aides *ad hoc* octroyées aux grandes entreprises et pour les mesures sous formes d'avantages fiscaux³⁵. Par exception, certaines catégories d'aides ne sont pas soumises à cette condition ou sont présumées la remplir³⁶.

31. Cf. article 5 du RGEC.

32. Cf. article 6 du RGEC.

33. Cf. article 6, §2 du RGEC.

34. Telles que le nom et la taille de l'entreprise, la description du projet, sa localisation, la liste des coûts du projet ainsi que le type d'aide et le montant du financement public nécessaire pour le projet.

35. Cf. article 6, §§3 et 4 du RGEC.

36. Cf. article 6, §5 du RGEC.

Sur le plan procédural, la Commission doit être informée par les États membres, dans un délai de vingt jours et sous la forme de fiches de renseignement uniformes, à compter de l'entrée en vigueur des aides qu'ils ont accordées sous le régime du règlement d'exemption par catégorie, en vue de leur publication au *Journal officiel*³⁷.

Des rapports annuels sur l'application du règlement doivent, en outre, être établis par les États membres.

2.4.2. Obligations introduites par le nouveau RGEC

Le nouveau RGEC exige désormais, pour les régimes dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'Etat excède 150 millions d'euros, la notification d'un plan d'évaluation dans les vingt jours ouvrables à compter de l'entrée en vigueur du régime. A défaut, ces aides ne relèveraient plus du champ d'application du RGEC à l'issue du sixième mois suivant l'entrée en vigueur du régime et devraient être interrompues.

La Commission doit répondre sur les plans d'évaluation dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du régime. Ses décisions sont publiées au JOUE.

Le nouveau RGEC impose également aux Etats membres de publier, sur un site internet consacré aux aides d'Etat, les informations transmises à la Commission européenne³⁸. Dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du règlement, les Etats membres devront publier, sur ce site internet, certaines informations relatives aux aides individuelles accordées sur la base des régimes exemptés et excédant 500 000 euros, notamment le nom du bénéficiaire et le montant de l'aide. En ce qui concerne les régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'État membre publie les informations requises en utilisant les fourchettes suivantes (en millions d'euros) : 0,5-1; 1-2; 2-5; 5-10; 10-30; et 30 et plus. Pour la Commission européenne, ces nouvelles obligations constituent un élément de compatibilité de l'aide ou du régime d'aide.

Ces informations doivent être conservées pendant une période de dix ans, correspondant à la période de prescription de la récupération éventuelle des aides. Pendant cette période, la Commission peut, à tout moment, demander à un État de lui communiquer des informations.

Ces conditions constituent un socle commun. Pour chaque catégorie d'aides, il convient de se reporter à la section pertinente du RGEC pour déterminer les conditions supplémentaires devant être remplies pour bénéficier de l'exemption de notification.

Le nouveau RGEC prévoit qu'en cas de non-respect des conditions communes et spécifiques, la Commission peut retirer le bénéfice de l'exemption par catégorie et imposer à l'Etat concerné de notifier toutes les futures mesures d'aides³⁹.

La prolongation des régimes relevant du précédent RGEC a été accordée jusqu'au 31 décembre 2014. Les régimes relevant du nouveau règlement sont en cours d'adoption⁴⁰.

37. Cf. article 11 du RGEC.

38. Le précédent RGEC prévoyait déjà des obligations de transparence. En particulier, les Etats devaient publier sur l'Internet leurs régimes d'aides et aides *ad hoc* exemptés, et transmettre à la Commission, un résumé des informations relatives à ces mesures d'aides, publié au JOUE.

39. Cf. article 10 du RGEC.

40. Les nouveaux régimes informés, depuis décembre 2014, auprès de la Commission européenne sont disponibles sur le site Internet du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : <http://www.cget.gouv.fr/reglementation-aides-publiques-aux-entreprises>.

Aux termes de l'article 58 du RGEC, relatif aux dispositions transitoires, celui-ci s'applique aux aides individuelles octroyées avant son entrée en vigueur, pour autant qu'elles remplissent toutes les conditions qu'il prévoit, à l'exception de l'article 9 relatif aux nouvelles obligations en matière de publication et d'information qui bénéficie d'une période transitoire jusqu'au 1^{er} juillet 2016.

Références bibliographiques

Textes

Règlement n° 800/2008 de la Commission 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (ancien règlement général d'exemption par catégorie), JOCE du 9 août 2008.

Règlement 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 (nouveau règlement général d'exemption par catégorie), JOUE du 26 juin 2014.

Doctrine

L. IDOT, « Regards sur la modernisation du contrôle des aides d'État », Concurrences, n° 4-2014, pp. 83-91

Panorama des différentes catégories d'aides listées dans le RGEC et des seuils en deçà desquels ces aides sont exemptées de notification

Types d'aides	Article RGEC	Exemption de notification	
		RGEC	Plafonds d'exemption ⁴¹
Aides à finalité régionale	14 et 2 point 20	75 millions € x intensité maximale applicable (de 10% à 90% des coûts selon zone géographique et taille de l'entreprise)	
	15	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 10)	
	16	20 millions €	
	17	7,5 millions € par entreprise et par projet d'investissement	
	18	2 millions € par entreprise et par projet	
Aides en faveur des PME	19	2 millions € par entreprise et par an	
	20	2 millions € par entreprise et par projet	
	21	15 millions € par entreprise admissible	
Aides en faveur de l'accès des PME au financement	22	-Prêt : 1 à 2 millions € sur 10 ans (selon zone géographique) -Garantie : 1,5 à 3 millions € sur 10 ans, n'excédant pas 80 % du prêt -Subvention (fonds propres ou réduction de taux d'intérêt ou de primes de garantie) : 0,4 à 0,8 millions € d'ESB Montants doubles pour les petites entreprises innovantes	
	23	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 9)	
Aides couvrant les coûts de prospection	24	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 9)	

41. Au-delà, il convient de toujours notifier le régime ou l'aide *ad hoc*.

Types d'aides	Exemption de notification RGEC	Exemption de notification RGEC	
		Article RGEC	Plafonds d'exemption ¹⁾
Aides à la recherche, au développement et à l'innovation	Aides aux projets de recherche et de développement	25	-Recherche fondamentale à titre principal : 40 millions € par entreprise et par projet -Recherche industrielle à titre principal : 20 millions € par entreprise et par projet -Développement expérimental à titre principal : 15 millions € par entreprise et par projet Montants doublés si projet Eureka ou mis en œuvre par une entreprise commune -Etudes de faisabilité préables : 7,5 millions € par étude
	Aides à l'investissement en faveur des infrastructures de recherche	26	20 millions € par infrastructure
	Aides en faveur des pôles d'innovation	27	7,5 millions € par pôle
	Aides à l'innovation en faveur des PME	28	5 millions € par entreprise et par projet
	Aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation	29	7,5 millions € par entreprise et par projet
	Aides à la recherche et au développement dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture	30	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 7)
Aides à la formation		31	2 millions € par projet de formation
	Aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales	32	5 millions € par entreprise et par an
Aides aux travailleurs défavorisés et handicapés	Aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales	33	10 millions € par entreprise et par an
	Aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi des travailleurs handicapés	34	10 millions € par entreprise et par an
	Aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés	35	5 millions € par entreprise et par an
Aides à la protection de l'environnement	Aides à l'investissement permettant d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union	36	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union	37	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique	38	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement

Types d'aides	Exemption de notification RGECE	
	Article RGECE	Plafonds d'exemption ⁴¹
Aides à la protection de l'environnement	39	-15 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement -Prêt ou garantie : 10 millions € par projet au niveau des bénéficiaires finals et la garantie n'excède pas 80 % du prêt
	40	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	41	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	42	-15 millions € par entreprise et par projet -Ou 150 millions € d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence
	43	-15 millions € par entreprise et par projet -Ou 150 millions € d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence
	44	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 11)
	45	20 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	46	20 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	47	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	48	50 millions € par entreprise et par projet d'investissement
	49	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 11)
Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles	50	Pas de seuil spécifique

Types d'aides	Exemption de notification RGECE	
	Article RGECE	Plafonds d'exemption ⁴¹
Aides sociales au transport aérien et maritime en faveur des habitants de régions périphériques	51	Pas de seuil spécifique
Aides en faveur des infrastructures à haut débit	52	Coûts totaux de 70 millions € par projet
Aides en faveur de la culture et la conservation du patrimoine	53	- Investissement : 100 millions € par projet - Fonctionnement : 50 millions € par entreprise et par an
Aides en faveur des œuvres audiovisuelles	54	50 millions € par régime et par an
Aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles	55	- Investissement : 15 millions € ou des coûts totaux excédant 50 millions EUR par projet - Fonctionnement : 2 millions € par infrastructure et par an
Aides en faveur des infrastructures contribuant au niveau local à améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs ainsi qu'à moderniser et à développer la base industrielle	56	10 millions € ou des coûts totaux excédant 20 millions € pour la même infrastructure

FICHE 5

Règles de cumul et articulation avec les autres règles du traité

Sont ici présentées succinctement quelques sujets communs à l'ensemble des aides d'État. Seront abordées les questions suivantes :

- le cumul d'aides (possibilité de principe, exceptions et régime) ;
- les relations entre les règles en matière d'aides d'État, les règles de concurrence, et les règles relatives aux libertés de circulation.

I. Le cumul d'aides

La communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes définit le cumul d'aides comme « l'application de plus d'un régime d'aides à un projet d'investissements donné¹ ». Par exemple, il y a cumul d'aides lorsqu'une aide sectorielle vient compléter une aide à la protection de l'environnement, ou lorsqu'une aide à la recherche et au développement accompagne une aide à la formation.

En soi, le cumul n'est pas contraire au droit de l'Union européenne, dès lors que les aides accordées sont légales² : l'administration peut décider d'aider plusieurs fois la même entreprise ou un même projet, sous certaines conditions toutefois. La première d'entre elles peut être explicitée en ces termes : « Le calcul du montant d'aide qui peut être déclaré compatible s'effectue sur la base du montant des dépenses éligibles, d'une part, et de l'intensité maximale admissible pour le type d'aide concerné, d'autre part. Dans ce contexte, si un État entend cumuler plusieurs aides différentes en faveur d'une seule dépense éligible, l'intensité maximale admissible est appliquée à l'égard du montant cumulé des aides³ ». Lorsque les dépenses sont admissibles au bénéfice d'aides à plusieurs finalités différentes, elles peuvent être soumises au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Tel est le principe, qui appelle quelques précisions⁴.

1. Communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes, JOCE C 3, 5 janvier 1985, p. 3. Bien que la Commission ait précisé, dans sa communication du 30 avril 2004 concernant le caractère obsolète de certains textes relatifs à la politique en matière d'aides d'État, ne plus appliquer cette communication, la définition générale qu'elle donne du cumul d'aides demeure valable.

2. L'effet cumulé des aides antérieures incompatibles non restituées et des aides nouvelles est en principe contraire au droit de l'Union : par exemple, CJUE, 16 décembre 2010, *AcceaElectrabel Produzione SpA*, aff. C 480/09 P, pts 95 à 97. Cf. fiche 19, point 1.3.

3. J.-P. Keppenne, *Guides des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999.

4. On relèvera que la CJUE se montre attentive à la question du cumul d'aides d'État : « L'importance relativement faible d'une aide étatique ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés. [...] D'autres éléments peuvent en effet jouer un rôle déterminant dans l'appréciation d'une aide sur les échanges, notamment le caractère cumulatif de l'aide ainsi que la circonstance que les entreprises bénéficiaires opèrent dans un secteur particulièrement exposé à la concurrence » (CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/ Commission*, aff. C-113/00, cf. pt 30 et C-114/00, cf. pt 30).

1.1. Cumul et aides de minimis ⁵

Le nouveau règlement *de minimis* adopté le 18 décembre 2013, et applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, est venu remplacer, le règlement n°1998/2006 arrivé à échéance le 31 décembre 2013 ⁶. Ces nouvelles dispositions apportent notamment des précisions et compléments en matière de cumul.

Ainsi, son article 5 § 2 précise les dispositions applicables lorsque les mesures cumulées portent sur les mêmes coûts admissibles : « *Les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État octroyées pour les mêmes coûts admissibles ni avec des aides d'État en faveur de la même mesure de financement de risques si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité d'aide ou du montant d'aide les plus élevés applicables, fixés dans les circonstances propres à chaque cas, par un règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission* » ⁷.

Cette limitation du cumul ne vaut pas lorsque les aides *de minimis* ne peuvent pas être rattachées à des coûts admissibles spécifiques : « *Les aides de minimis qui ne sont pas octroyées pour des coûts admissibles spécifiques ou qui ne peuvent pas être rattachées à de tels coûts peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État octroyées sur le fondement d'un règlement d'exemption par catégorie ou d'une décision adoptée par la Commission* ».

Conformément au règlement précité, un État n'octroie une nouvelle aide *de minimis* qu'après avoir vérifié que, cumulée avec les aides déjà octroyées à l'entreprise concernée, cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides reçues au-delà du plafond admissible. L'État doit informer l'entreprise bénéficiaire de l'aide *de minimis* du montant et du caractère *de minimis* de cette aide. Il doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues sur une période de trois ans. Les États peuvent, en outre, créer un registre central sur les aides *de minimis*.

1.2. Cumul et aides exemptées de notification

Le règlement d'exemption par catégorie (RGEC) n° 800/2008 du 6 août 2008, qui s'appliquait jusqu'au 30 juin 2014 ⁸, a été remplacé par le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014⁹, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Ce dernier consacre son article 8 au cumul des aides.

Pour vérifier le respect des seuils de notification fixés dans son article 4 ainsi que les intensités d'aides fixées dans son chapitre III, l'article 8 impose de tenir compte du montant total d'aides d'Etat octroyées en faveur de l'activité, ou du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires.

Le règlement précise que les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées de notification peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat, dès lors qu'elle porte sur des coûts admissibles identifiables différents.

5. Cf. fiches 1 et 13 pour les dispositions des règlements de minimis général et de minimis agricole, et fiche 6 pour les règles de cumul spécifiques applicables aux aides de minimis SIEG.

6. Règlement n° 1998/2006 du 15 décembre 2006.

7. D'un point de vue théorique, la position de la Commission, déjà exprimée dans le règlement de 2006, peut surprendre : par définition, l'aide *de minimis* n'est pas une aide, dans la mesure où elle ne remplit pas l'un des critères de l'article 107 TFUE (celui de l'affectation des échanges et de la concurrence). La question du cumul ne devrait donc pas se poser, puisque « l'aide » *de minimis* et l'aide véritable ne sont pas de même nature juridique. Mais tel est l'état du droit, qu'il convient de respecter tant que la CJUE ne se sera pas prononcée sur la question.

8. Cf. article 45, 2^e alinéa, du règlement n°800/2008 modifié, en ce qui concerne sa durée de validité, par le règlement n°1224/2013 du 29 novembre 2013.

9. Déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC). Cf. JOUE L 187 du 26 juin 2014.

Elles peuvent également être cumulées avec toute autre aide d'Etat portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Cependant, les aides exemptées ne peuvent pas être cumulées avec des aides *de minimis* concernant les mêmes coûts admissibles, « *si ce cumul conduit à une intensité d'aide excédant celles fixées au chapitre III du présent règlement* » (art. 7-3). L'aide *de minimis*, lorsqu'elle porte sur les mêmes coûts admissibles ou peut y être rattachée, doit donc être prise en compte dans le calcul du montant de l'aide exemptée projetée¹⁰.

Enfin, le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 apporte une précision sur le cas de la combinaison d'un financement de l'Union géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union et non contrôlé directement ou indirectement par un Etat membre, avec une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximale ou les montants d'aides maximaux sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union¹¹.

1.3. Cumul et fonds structurels

Il s'agit de la question particulière de l'articulation entre les aides communautaires versées au titre des fonds structurels et les aides d'Etat qui viennent en complément de ces aides communautaires. Les fonds structurels reposent, en effet, sur le principe du cofinancement : toute aide communautaire vient en complément d'un financement national.

Le cumul est donc ici le principe : l'aide de l'Etat complète l'aide communautaire. Les aides publiques accordées dans ce cadre doivent, néanmoins, respecter les règles en matière d'aides d'Etat. À ce titre, la Commission rappelle que « *les décisions relatives aux programmes opérationnels financés par les Fonds structurels au cours de la période 2007-2013 contiennent une clause standard précisant que « toute aide publique accordée en application du présent programme doit être conforme aux règles de procédure et aux conditions matérielles applicables aux aides d'Etat à la date de l'octroi de l'aide publique ». Il incombe aux autorités de gestion de veiller à ce que cette condition soit remplie* »¹².

La Commission veille, notamment, à ce que la totalité des ressources publiques, dont font partie les fonds structurels et leur cofinancement national, ne dépasse pas le montant maximum autorisé au titre de la réglementation en matière d'aides d'Etat.

1.4. Cumul et aides à finalité régionale¹³

Les lignes directrices 2014-2020 concernant les aides d'Etat à finalité régionale, applicables depuis le 1^{er} juillet 2014¹⁴, autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides hors régimes

10. Pour des exceptions aux règles du cumul concernant les aides en faveur des travailleurs handicapés, d'une part, et les aides non assorties de coûts admissibles identifiables (sous forme d'aides au financement des risques, d'aides aux jeunes pousses et d'aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME), cf. article 8 pts 4 et 6. 11. Cf. article 8, §2 du RGEC.

12. Vade-mecum de la Commission « Législation communautaire en matière d'aides d'Etat », 30 septembre 2008. Cf. lien vers ce document :

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fr.pdf

13. Cf. fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

14. JOUE C 209/1, 23 juillet 2013, pts 186 à 191.

(*ad hoc*), à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Celle-ci doit être calculée au préalable par l'autorité qui octroie la première aide.

Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Les lignes directrices 2014-2020 renouvellent la possibilité, dans certains cas très limités et uniquement dans les régions ultrapériphériques, de compléter les aides à l'investissement à finalité régionale par des aides au fonctionnement à finalité régionale.

2. Aides d'État et concurrence

2.1. Aides d'État, composante de la politique de concurrence

Le droit des aides d'État figure au titre VII du traité consacré à la concurrence. Les aides d'État ne sont, en effet, interdites que lorsqu'elles affectent la concurrence¹⁵.

C'est pourquoi, les aides *de minimis* sont autorisées, dans la mesure où, compte tenu de leur montant, elles ne sont pas de nature à affecter la concurrence.

Cela explique également que seules des aides temporaires sont autorisées ou que les aides au fonctionnement sont interdites, sauf exceptions.

Le souci de maintenir une concurrence libre et non faussée justifie, par ailleurs, le contrôle strict exercé par la Commission à l'égard des aides aux entreprises en difficulté. En effet, une aide ne doit pas avoir pour effet de maintenir artificiellement en vie une entreprise, que le jeu normal du marché condamnerait à disparaître¹⁶.

Enfin, les conditions dont la Commission peut assortir ses décisions d'autorisation ont pour objet de limiter l'impact sur la concurrence des mesures d'aides¹⁷.

Il convient donc toujours, préalablement à l'élaboration d'un projet d'aide, de s'interroger sur son impact sur la concurrence : plus cet impact est important, notamment parce que le montant de l'aide est élevé, ou que le versement est étendu dans le temps, plus les risques d'interdiction de l'aide sont élevés.

Lors de son examen d'une aide, la Commission procède ainsi à un bilan « coût-avantage » de la mesure, en mettant en balance les bénéfices escomptés de l'aide¹⁸, avec son impact sur la concurrence. Cette méthode est explicitée dans plusieurs textes sectoriels permettant d'apprécier les aides d'État¹⁹.

Dans sa communication sur la modernisation des aides d'État du 8 mai 2012, la Commission préconisait de généraliser cette méthode en définissant des principes communs applicables à l'appréciation de la compatibilité de l'ensemble des mesures d'aides par la

15. Cf. fiche 1.

16. Cf. fiche 12.

17. Cf. fiche 23.

18. Les bénéfices que les États peuvent invoquer sont énumérés au traité (voir art. 107 § 3 TFUE) et développés dans différents actes adoptés par les institutions communautaires (cf. notamment la fiche 3 ainsi que les fiches 6 à 17).

19. Par exemple, dans les lignes directrices sur les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (cf. fiche 11) ou dans l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (cf. fiche 7), ainsi que dans diverses décisions de la Commission (cf. par exemple, la décision de la Commission du 24 janvier 2007 relative à l'aide d'État C 52/2005 octroyée par la République italienne sous forme de subvention à l'achat de décodeurs numériques (JOUÉ L 147 du 8 juin 2007 p. 1, pts 133 et s.).

Commission, parmi lesquels la mise en balance de leurs effets positifs et négatifs sur les échanges et la concurrence. Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, adoptées en juin 2013, sont la première traduction de cette démarche, suivie par la Commission dans la plupart des encadrements et lignes directrices adoptés en 2014.

2.2. Les aides d'État au regard du droit de la concurrence et du droit du marché intérieur

Une aide d'État ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur, s'il apparaît que la mesure ne respecte pas les autres règles du traité ²⁰.

Ainsi, aux termes d'une jurisprudence constante, l'article 107 TFUE « *ne saurait en aucun cas servir à mettre en échec les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Il résulte, en effet, de cette jurisprudence que ces règles comme les dispositions du traité relatives aux aides étatiques poursuivent un objectif commun, qui est d'assurer la libre circulation des marchandises entre les États membres dans des conditions normales de concurrence. Ainsi que la Cour l'a précisé dans la jurisprudence précitée, le fait qu'une mesure nationale puisse éventuellement être qualifiée d'aide au sens de l'article [107 TFUE] n'est, dès lors, pas une raison suffisante, pour faire échapper cette mesure à l'interdiction de l'article [34 TFUE]* ²¹ ». Ce raisonnement s'étend aux autres libertés de circulation ²² ainsi qu'aux autres règles de concurrence.

Concernant les articles 101 et 102 TFUE relatifs, respectivement, à l'interdiction des ententes et à l'interdiction des abus de position dominante, la CJUE a relevé que « *si la procédure prévue aux articles [107 et 108 TFUE] laisse une marge d'appréciation à la Commission et, dans certaines conditions, au Conseil pour porter un jugement sur la compatibilité d'un régime d'aides d'État avec les exigences du Marché commun, il résulte de l'économie générale du traité que cette procédure ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire à des dispositions spécifiques du traité [...]. Cette obligation, pour la Commission, de respecter la cohérence entre les articles [107 et 108] et d'autres dispositions du traité s'impose tout particulièrement, dans l'hypothèse où ces autres dispositions visent également [...] l'objectif d'une concurrence non faussée dans le Marché commun* ²³ ». La légalité d'une aide d'État au regard des articles 107 et 108 TFUE ne préjuge donc, en rien, sa conformité aux autres articles du traité, et notamment à ceux relatifs à la libre concurrence.

Toutefois, la CJUE réserve une marge de manœuvre à la Commission lorsqu'un doute existe quant à la compatibilité de l'aide avec les articles 101 et 102 TFUE : « *Il n'en reste pas moins que la procédure au titre des articles [101 et suivants] et celle au titre des articles [107 et suivants] du traité constituent des procédures indépendantes, régies par des règles spécifiques. En conséquence, en prenant une décision sur la compatibilité d'une aide d'État avec le Marché commun, la Commission n'est pas obligée d'attendre le résultat d'une procédure parallèle engagée au titre du règlement n° 17, dès lors qu'elle a acquis la conviction, fondée sur l'analyse économique de la situation, entachée d'aucune erreur*

20. Cf. à cet égard, CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, aff. C-390/06, pt 50.

21. Cf. CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, aff. C-21/88, Rec. p. I-889, pt 20. Voir également Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/ Commission*, aff. T-359/04.

22. Cf. pour l'article 49 (liberté d'établissement), la décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les allègements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu (JOCE L 212, 30 juillet 1998 p. 50, pt V) ; pour l'article 110 (fiscalité), CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, aff. C-142 et 143/80, pt 28 ; CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, aff. C-206/06, pt 59.

23. CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/ Commission*, aff. C-225/91, pts 41 et 42.

*manifeste d'appréciation, que le bénéficiaire de l'aide ne se trouve pas en situation de contrevenir aux articles [101 et 102] du traité*²⁴ ».

La Commission est donc tenue d'attendre la fin de la procédure engagée sur le fondement des articles 101 et 102 TFUE, sauf si elle a acquis la conviction que la procédure ne débouchera pas sur une condamnation.

2.3. Aides d'État et mise en concurrence

Il résulte de la jurisprudence *Altmark*²⁵ que, sous certaines conditions, ne constituent pas des aides d'État, les financements publics versés à des entreprises chargées d'une mission de service d'intérêt économique général, en compensation des coûts occasionnés par les obligations de service public afférentes à cette mission²⁶.

Parmi les conditions posées par l'arrêt *Altmark*, les entreprises concernées doivent, en principe, être préalablement mises en concurrence²⁷.

Références bibliographiques

Concernant les règles de cumul

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2014-2020, *JOUE*, C 209, 23 juillet 2013.

Règlement n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, *JOUE* L 352, 24 décembre 2013.

Règlement (UE) n°1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis dans le secteur agricole, *JOUE* L 352, 24 décembre 2013.

Règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187, 26 juin 2014. Règlement n°717/2014 du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, *JOUE* L 190, 28 juin 2014.

CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/Commission*, aff. C-113/00.

Concernant l'articulation avec les règles du marché intérieur et les règles de concurrence

CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, aff. C-142 et 143/80.

CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, aff. C-21/88.

CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/Commission*, aff. C-225/91.

24. Pts 44 et 45 de l'arrêt.

25. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00, Rec. I-7747.

26. Cf. fiche 6.

27. En l'absence d'une mise en concurrence « permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité », « le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations » (CJCE, *Altmark Trans*, aff. C-280/00, précité, pt 93).

Décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les allégements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu (*JOCE* L 212, 30 juillet 1998 p. 50).

CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, aff. C-390/06.

CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, aff. C-206/06.

Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/Commission*, aff. T-359/04.

CJUE, 16 décembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA*, aff. C 480/09 P.

QUELQUES EXEMPLES DE LA COMPATIBILITÉ DES FINANCEMENTS PUBLICS

FINALITÉS HORIZONTALES ET SECTORIELLES DES FINANCEMENTS PUBLICS

FICHE 6

Service public et aides d'État : l'articulation des articles 107 et 106 TFUE

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 (SIEG), lorsque ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée.

Aux termes de la jurisprudence de la CJUE, constitue un SIEG 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.

Dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003, la CJUE a défini les critères permettant aux compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG, d'échapper à la qualification d'aides d'État.

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (paquet *Almunia*). Il remplace le paquet *Monti-Kræus* du 28 novembre 2005, et précise les conditions de la compatibilité avec le traité des compensations de service public qui, ne remplissant pas les critères *Altmark*, constituent des aides d'État :

- une décision précise les conditions permettant aux aides versées à certaines catégories de services publics d'échapper à l'obligation de notification à la Commission ;
- une première communication précise dans quelles conditions les aides d'État qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision peuvent être, après notification, reconnues compatibles avec le marché intérieur ;
- une seconde communication clarifie des notions essentielles telles que, notamment, celles d'activité économique, d'entreprise, de SIEG ou de ressources d'État.

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

La directive dite « transparence » du 25 juin 1980, modifiée à plusieurs reprises puis codifiée en 2006, qui faisait partie du paquet *Monti-Kræus*, demeure applicable. L'objet de cette directive est de permettre 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.

La Commission a publié le 24 avril 2013 un guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marché intérieur ¹.

1. SWD (2013) 53 final /2. Ce document de travail, mis à jour depuis l'adoption du paquet *Almunia*, répond aux questions fréquemment posées par les États membres mais ne lie pas la Commission.

Un guide interministériel relatif aux services d'intérêt économique général, publié en août 2013, a été rédigé à l'attention des services de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des opérateurs, afin de sécuriser le choix du mode de gestion et le financement des SIEG, tant au regard du droit national que du droit européen ².

I. L'existence d'un SIEG

Le TCE ne définissait pas le SIEG. L'article 16 ³ soulignait seulement l'importance des SIEG comme « *valeurs communes de l'Union* », et l'article 86 § 2 prévoyait la possibilité, pour les entreprises chargées de la gestion de SIEG, de déroger, sous certaines conditions, aux règles du TCE.

Le traité de Lisbonne adopté le 13 décembre 2007 par les chefs d'État ou de gouvernement des vingt-sept États membres, et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, ne définit pas davantage les SIEG. Toutefois, le TFUE souligne la responsabilité conjointe de l'Union et des États membres en matière de SIEG et fournit une base juridique pour permettre à l'Union européenne de prendre des mesures à ce sujet dans son domaine de compétence ⁴.

En outre, un protocole sur les services d'intérêt général, annexé au traité de Lisbonne, reconnaît le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales en la matière et énonce certains principes, parmi lesquels l'égalité de traitement des utilisateurs, que l'on trouve en droit administratif français pour définir la notion de service public.

Les deux articles du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général sont ainsi rédigés :

« *Article premier*

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;*
- *la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;*
- *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;*

2. http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Guide_SIEG.pdf

3. « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

4. Nouvel article 14 TFUE modifiant l'article 16 TCE : « Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité [...] Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

« Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général. »

Dans sa communication du 20 novembre 2007 ⁵, la Commission expose son analyse, en particulier à la lumière du traité de Lisbonne et de la résolution du Parlement européen de 2006, sur les responsabilités respectives de l'Union européenne et des États membres en matière de SIG, dont les SIEG.

La résolution du Parlement européen (A6 0275/2006 du 26 septembre 2006) est venue compléter les consultations lancées par le Livre blanc de 2004. Elle constate, notamment, qu'il n'est pas possible de définir de manière uniforme les services d'intérêt général et appelle l'Union européenne et la Commission, en particulier, à poursuivre leur action dans divers domaines et secteurs, tout en respectant le principe de subsidiarité.

Si l'Union européenne est compétente en ce qui concerne l'application des règles édictées par le TFUE et le droit dérivé de l'Union européenne, il demeure de la compétence des États membres de définir les SIG : « *Bien que leur étendue et leur organisation varient considérablement en fonction des histoires et des cultures de l'intervention publique, les services d'intérêt général peuvent être définis comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. Les autorités publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non.* »

L'absence de définition communautaire des SIEG, souvent considérée comme une source d'insécurité juridique, traduit la liberté que les États membres détiennent, en vertu du principe de subsidiarité, pour définir, sur leur territoire, les activités qui relèvent de l'intérêt général.

Dans sa communication *Almunia* de décembre 2011, la Commission souligne que la notion de SIEG est évolutive et dépend, notamment, des besoins des citoyens, des évolutions techniques et commerciales et des préférences sociales et politiques propres à chaque État membre ⁶.

Cette communication n'a cependant pas apporté les clarifications attendues et contribue même à une certaine confusion (cf. point 1.1.).

La liberté des États membres fait l'objet d'un contrôle limité du juge communautaire. Selon la jurisprudence de la Cour, trois caractéristiques définissent le SIEG :

- une activité économique, au sens du droit de la concurrence ⁷ ;
- une activité d'intérêt général, condition sur laquelle le juge communautaire se borne à contrôler l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ⁸ ;
- une activité confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique.

5. Intitulée Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM (2007) 725 final. Cette communication fait suite au Livre blanc de la Commission du 12 mai 2004 – COM (2004) 374 –, lui-même élaboré sur la base de précédentes consultations et communications élaborées depuis 1996, parmi lesquelles son Livre vert du 21 mai 2003 – COM (2003) 270.

6. Pt 45.

7. Cf. fiche 1.

8. Le guide de la Commission d'avril 2013 fournit, au point 7, des exemples d'erreur manifeste d'appréciation des États membres dans la définition des SIEG, notamment : « *Des opérations portuaires, c'est-à-dire d'embarquement, de débarquement, de transbordement, de dépôt et de mouvement en général des marchandises ou de tout matériel*

Pour une présentation complète de la notion d'activité économique, le lecteur se reportera à la fiche 1.

À noter que, dans sa communication de 2007, la Commission précise que les services d'intérêt général non économiques « *ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du traité relatives au marché intérieur et à la concurrence [mais que] certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non-discrimination* ».

Le SIEG ne doit pas être assimilé au service public industriel et commercial au sens du droit interne. Certains services publics administratifs sont, en effet, susceptibles de remplir les critères de l'activité économique, le droit communautaire de la concurrence étant indifférent aux qualifications nationales lorsqu'il s'agit d'identifier une activité économique ⁹.

1.1. Une activité d'intérêt général

La mission doit revêtir « *un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique* » ¹⁰.

La Commission a, par exemple, écarté la qualification de SIEG pour l'activité d'élimination de certaines matières toxiques provenant d'animaux morts. La Commission estime qu'une mesure de protection de la santé publique ne constitue pas nécessairement un SIEG. De plus, le secteur en cause étant régi par des dispositions communautaires qui prescrivent que les responsables de la production doivent supporter les coûts de l'élimination de ces déchets, inhérents à leur activité économique, « *il n'y a pas de place, non plus, pour des dispositions nationales qui entendraient se démarquer du droit de l'Union en qualifiant l'élimination des matières de catégories 1 et 2 de SIEG. Pour cette raison, une qualification en tant que service d'intérêt économique général est exclue* » ¹¹.

En revanche, constitue un SIEG l'activité de conservation du patrimoine naturel. Parce qu'elle répond aux besoins de la société, en particulier à ceux des générations futures, elle incombe à l'autorité publique, même si celle-ci peut décider d'en confier la prestation à des tiers tels que des organisations de protection de l'environnement. Cette circonstance la distingue des initiatives en faveur de la protection de l'environnement prises par des entreprises sur une base volontaire, dans le cadre de leur activité économique ¹².

La mission de SIEG doit en effet revêtir un caractère obligatoire. Ce sont les obligations de service public qui révèlent, le plus souvent, pour la Cour, la nature d'intérêt général de l'activité ¹³, et constituent la substance de l'acte exprès de dévolution de la mission par la puissance publique (cf. point 1.2).

dans les ports nationaux, ne revêtent pas nécessairement un intérêt économique général, qui présente de caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique ».

9. C'est notamment pour cette raison que l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques a traduit la notion communautaire de SIEG par celle de « mission de service public ».

10. CJCE, 10 décembre 1991, *Port de Gênes*, aff. C-179/90. Pour un exemple récent, Trib. UE, 16 septembre 2013, *Orange c/ Commission* « THD 92 », aff. T-258/10.

11. Décision 2012/485/UE de la Commission du 25 avril 2012 concernant l'aide d'État accordée par l'Allemagne à ZT, pts 156 et s., *JOUE* L 236 du 1^{er} septembre 2012. Confirmée par Trib. UE, 16 juillet 2014, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-295/12 et *Zweckverband Tierkörperbeseitigung*, aff. T-309/12 (parallèle intéressant avec le principe du pollueur-payeur figurant dans l'arrêt *GEMO* de la CJCE, 20 novembre 2003, aff. C-126/01).

12. Décision C(2009) 5080 final de la Commission du 2 juillet 2009 relative à l'aide accordée par l'Allemagne dans le cadre du transfert de zones de protection naturelle à de nouveaux propriétaires.

13. CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, aff. C-393/92.

Les SIEG se distinguent ainsi des services servant un intérêt privé, « *quand bien même ce dernier peut être plus ou moins collectif ou être reconnu par l'État comme étant légitime ou bénéfique* »¹⁴. Le service doit, *in fine*, répondre aux besoins du citoyen, ce que la Commission a réaffirmé dans la communication *Almunia* : « *Pour être qualifiés de SIEG, les services doivent être destinés aux citoyens ou être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble* »¹⁵. Quant au caractère obligatoire du SIEG, il peut « *consister [...] en une obligation d'exercer une certaine activité commerciale indépendamment des coûts qui y sont liés* » ou « *résider dans l'obligation de l'opérateur en cause [...] d'offrir certains services à tout citoyen y faisant appel* »¹⁶.

La Cour a jugé, par exemple, que La Poste belge assurait un SIEG, dès lors qu'elle avait pour obligation « *d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle* »¹⁷.

La Cour a aussi reconnu l'existence d'un SIEG, dès lors que « *l'entreprise doit assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique sur l'intégralité du territoire concédé à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon les critères objectifs applicables à tous les clients* »¹⁸.

Dans la communication *Almunia*, la Commission considère qu'il n'est « *[...] pas opportun d'assortir d'obligations de service public une activité déjà fournie ou pouvant l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général tel que le définit l'État, par une entreprise exerçant son activité dans des conditions commerciales normales* »¹⁹.

Cette analyse a été confirmée par le juge communautaire. En effet, alors que celui-ci avait semble-t-il exclu que l'on puisse se référer exclusivement à l'activité des entreprises présentes sur un marché pour décider de l'existence d'un SIEG²⁰, il a jugé, dans trois arrêts de 2013²¹, que l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché est un préalable à la qualification d'une activité de SIEG, rejetant les arguments de la France fondés sur la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour définir un objectif d'intérêt général, même lorsque des opérateurs sont déjà présents sur le marché considéré.

14. TPICE, 12 février 2008, *BUPA*, aff. T-289/03, pt 178.

15. Pt 50. *Cf.*, par exemple, décision C(2012) 152 final de la Commission du 25 janvier 2012, aide d'État 34027, relative à l'abattement fiscal en faveur de la Poste française pour le financement de la présence territoriale et à la subvention pour le transport et la distribution de la presse par la Poste française, accordés sur la période 2008-2012, pt 86 : « *En facilitant le maintien et le développement de la presse, les tarifs postaux préférentiels contribuent à la préservation du pluralisme, objectif d'intérêt général, reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Ces éléments semblent suffisants pour accepter la qualification de SIEG* ». Inversement, la Commission a considéré que des investisseurs qui apportent des capitaux aux fins de construction des projets de logement social ne fournissent pas un service aux personnes ayant besoin des services de logement social, dans la mesure où ils font cet investissement dans un but de réduction fiscale (décision C(2014) 9316 final du 10 décembre 2014 relative à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer).

16. Arrêt *BUPA* précité, pt 188. *Cf.* également décision de la Commission du 10 juillet 2007 « *Sicoval* » – Réseau de très haut débit destiné aux entreprises et aux établissements publics situés dans une communauté d'agglomération de la Haute-Garonne (aide d'État n°890/2006).

17. CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91.

18. Arrêt *Commune d'Almelo* précité.

19. Pt 48.

20. TPICE, 22 octobre 2008, *TV2*, aff. jointes T-309/04, 317/04, 329/04 et 336/04, pt 123.

21. Trib. UE, 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France / Commission*, aff. T-79/10, *Orange c/ Commission*, aff. T-258/10 et *Iliad e. a. c/ Commission*, aff. T-325/10. Arrêts confirmés par pourvoi, aff. C-621/13 P et C-624/13 P.

1.2. Une activité confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique

La mission de service public doit être dévolue à une entreprise par un acte exprès et explicite de la puissance publique, de nature législative, réglementaire ou conventionnelle ²².

Le critère relatif à l'existence d'un acte exprès de l'autorité publique constitue dans la jurisprudence *Altmark* de la CJCE et le paquet *Almunia* l'une des conditions de la compatibilité avec le marché intérieur des financements de service public. Toutefois, dans le paquet *Almunia*, la Commission assortit le critère de l'acte exprès de l'autorité publique de conditions plus précises, avec la notion de mandat.

En pratique, l'application en droit interne du critère organique, tenant à l'investiture de la puissance publique, se traduit par l'attribution du label de service public.

Dans la communication *Almunia*, la Commission précise que la notion de mandat est assez flexible pour correspondre aux hypothèses dans lesquelles les autorités n'attribuent pas, à proprement parler, une mission de service public, mais approuvent et financent des services développés et proposés par le prestataire lui-même ²³.

2. Les compensations de service public ne sont pas des aides d'État, lorsqu'elles remplissent les critères de la jurisprudence *Altmark*

La Cour de justice a longtemps jugé que toute aide accordée à une entreprise chargée de la gestion de SIEG devait faire l'objet d'une procédure de notification ²⁴, jusqu'au revirement de jurisprudence opéré par deux arrêts : *Ferring* (22 novembre 2001, aff. C-53/00) et *Altmark* (24 juillet 2003, aff. C-280/00).

Dans l'arrêt *Ferring*, la Cour a jugé que la contrepartie d'obligations de service public, strictement nécessaire et proportionnée, ne constitue pas une aide d'État. Seule la partie du financement excédant ces surcoûts peut être qualifiée d'aide.

Dans l'arrêt *Altmark*, la Cour juge que ne constitue pas une aide d'État une compensation remplissant quatre critères cumulatifs :

- l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies ;
- des paramètres objectifs de calcul de la compensation ont été établis avant son versement ;
- il n'y a pas de surcompensation ;

22. CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ Sabam*, aff. C-127/73 ; CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France*, aff. C-266/96. Pt 53.

24. CJCE, 22 juin 2000, *France c/ Commission* (CELF), aff. C-332/98 : « L'objectif de l'article 93 § 3 du traité n'est pas une simple obligation de notification, mais une obligation de notification préalable qui, en tant que telle, comporte et implique l'effet suspensif consacré par la dernière phrase de ce paragraphe. Contrairement à ce que prétend le gouvernement français, cette disposition ne permet dès lors pas de procéder à une dissociation entre les obligations qui y sont prévues, à savoir celles de notification de toute aide nouvelle et celles de suspension provisoire de la mise à exécution de cette aide ».

– la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une procédure de marché public permettant de sélectionner celle capable de fournir ce service au moindre coût pour la collectivité ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une « *entreprise moyenne, bien gérée* ».

Ces conditions sont rigoureuses et d'interprétation délicate, surtout la quatrième.

La Commission et le juge communautaire ont déjà considéré que le quatrième critère pouvait être rempli dans des hypothèses de délégations de service public²⁵. La Commission considère toutefois que l'attribution de la mission de SIEG par délégation de service public nécessite une analyse au cas par cas. En effet, celle-ci ne permet pas en soi d'éviter que la compensation soit fixée à un niveau qui ne soit pas « le moindre coût pour la collectivité » et qui permette à des entreprises moins efficaces d'être sélectionnées²⁶.

En revanche, il existe peu d'exemples, en dehors de ce type de procédures de mise en concurrence, dans lesquels la Commission ou le juge communautaire ont considéré le quatrième critère *Altmark* comme rempli²⁷.

Dans la communication *Almunia*, la Commission apporte quelques précisions sur la notion d'entreprise moyenne bien gérée²⁸ :

Faute de définition officielle, les États membres doivent appliquer des critères objectifs et économiquement reconnus comme représentatifs d'une gestion satisfaisante. Le simple fait d'obtenir des bénéfices ne constitue pas un critère suffisant pour considérer qu'une entreprise est bien gérée.

La notion d'entreprise bien gérée suppose le respect des normes comptables nationales, européennes ou internationales en vigueur. Les États membres peuvent fonder leur analyse sur des ratios analytiques représentatifs de la productivité²⁹ ou mesurant la qualité du service fourni par rapport aux attentes des usagers. À cet égard, une entreprise chargée de la gestion d'un SIEG qui ne répond pas aux critères qualitatifs définis par l'État membre concerné ne constitue pas une entreprise bien gérée, même si ces coûts sont faibles.

L'analyse et la comparaison des structures de coûts doivent tenir compte de la taille de l'entreprise en cause et du fait que dans certains secteurs, il peut exister des entreprises aux structures de coûts très différentes.

25. La Commission a considéré que le financement public du projet de réseau de très haut débit dans les Hauts-de-Seine respectait les quatre critères *Altmark* et ne constituait donc pas une aide d'État (décision C (2009) 7426 final du 30 septembre 2009, aide d'État n° 331/2008). Concernant le respect du 4^e critère *Altmark*, après examen des conditions d'organisation de la procédure utilisée pour l'attribution de la délégation de service public, la Commission a conclu que celle-ci avait effectivement permis un degré substantiel de concurrence effective entre les offres et que celle retenue était capable de fournir le service en question au moindre coût pour la collectivité (pts 164 à 175 de la décision). Cette décision a été confirmée par le Tribunal de l'Union Européenne dans trois arrêts du 16 septembre 2013 (*Colt Télécommunications France c/ Commission*, aff. T-79/10, *Orange c/ Commission*, aff. T-258/10 et *Iliad e. a. c/ Commission*, aff. T-325/10. Arrêts confirmés par pourvoi, aff. C-621/13 P et C-624/13 P).

26. À noter l'avis différent sur ce point de l'Autorité de la Concurrence qui considère que la procédure de délégation de service public permet *a priori* de satisfaire le quatrième critère *Altmark* (avis n°09-A-44 du 29 juillet 2009).

27. Arrêt *BUPA* précité, pts 245 à 257. Selon le juge, au regard de la finalité du quatrième critère *Altmark*, la Commission est tenue de s'assurer que la compensation prévue n'a pas pour conséquence d'indemniser des coûts pouvant résulter d'un manque d'efficacité du prestataire. Cf. également CJUE, 12 septembre 2013, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-347/09, pts 78 à 89, relatif à l'avantage octroyé aux organisations de protection de l'environnement sous la forme d'une mise à disposition gratuite de terrains permettant une exploitation commerciale.

28. Pts 69 à 75.

29. Pt 72 : « Tels que les ratios chiffre d'affaires/capitaux engagés, coût total/chiffre d'affaires, chiffre d'affaires/salarié, valeur ajoutée/salarié ou coûts de personnel/valeur ajoutée ».

La référence aux coûts d'une entreprise moyenne dans le secteur considéré suppose qu'il existe un nombre suffisant d'entreprises dont les coûts peuvent être pris en compte. Ces dernières peuvent être établies dans un même État membre ou dans plusieurs.

Tirant les conséquences de l'arrêt *Altmark*, le paquet *Monti-Kroes*, remplacé par le paquet *Almunia* adopté le 20 décembre 2011, a précisé les conditions d'octroi de ces financements, lorsqu'ils ne satisfont pas aux critères *Altmark* et constituent donc des aides d'État.

3. Les compensations ne remplissant pas les critères *Altmark* sont des aides d'État, dont la compatibilité s'apprécie au regard des conditions posées par le paquet *Almunia*

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (paquet *Almunia*) :

- la décision 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106 § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (décision *Almunia*)³⁰ ;
- la communication 2012/C 8/03 intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public » (encadrement *Almunia*)³¹ ;
- la communication 2012/C 8/02 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (communication *Almunia*)³².

Le règlement relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, et ne constituant pas des aides d'État, a été adopté le 25 avril 2012 (*cf.* point 4.).

Les conditions de la compatibilité avec le marché intérieur des financements de service public posées par la décision et l'encadrement précités reprennent, tout en les précisant, les trois premiers critères de l'arrêt *Altmark* : le quatrième critère *Altmark* constitue donc la différence essentielle entre l'arrêt *Altmark* et le paquet SIEG³³.

La compatibilité des compensations de SIEG repose, comme dans le paquet *Monti-Kræs*, 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 obéir aux mêmes règles que celles exigées par le paquet *Monti-Kræs*. Il doit notamment mentionner :

30. JOUE L 7 du 11 janvier 2012.

31. JOUE C 8 du 11 janvier 2012.

32. JOUE C 8 du 11 janvier 2012.

33. On notera toutefois que l'introduction, dans le nouvel encadrement *Almunia*, d'un critère d'efficacité du prestataire de SIEG, tend à réduire considérablement cette différence. Ce nouveau critère est en effet, malgré les précisions apportées par la Commission dans son guide de 2013, proche de la notion d'entreprise moyenne bien gérée, dont la Cour a fait, dans l'arrêt *Altmark*, un critère de qualification d'aide d'État et non de sa compatibilité (*cf.* point 3.2.3.).

- 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.

Toutefois, le nouveau cadre *Almunia* a durci les critères de compatibilité, notamment pour les compensations devant faire l'objet d'une notification préalable à la Commission ³⁴.

3.1. La décision *Almunia* précise les conditions d'exemption de notification à la Commission pour certaines catégories de services publics

Sont exemptées de notification, sous les conditions précisées *infra* :

- les aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 M d'euros ³⁵ pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport ;
- les aides aux hôpitaux, ainsi qu'aux services répondant à des besoins sociaux ³⁶ concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants ³⁷, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail ³⁸, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables ³⁹ ;
- les aides octroyées pour des liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG ;
- les aides aux aéroports et aux ports dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 200 000 passagers pour les aéroports et 300 000 passagers pour les ports, au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG.

34. Cf. tableau synthétique annexé à la présente fiche.

35. Lorsque le montant de la compensation varie pendant la durée du mandat, le montant annuel est calculé en tant que moyenne des montants annuels de compensation qu'il est prévu de réaliser au cours du mandat.

36. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, pt 97 : « l'expression « répondant à des besoins sociaux » ne limite pas les services mentionnés dans la liste. Tant que les services définis constituent de véritables SIEG, la décision peut s'appliquer. Par exemple, la décision peut être appliquée à tous les services de gardes d'enfants, pas uniquement s'ils sont fournis à des familles connaissant des difficultés financières ».

37. Cf. guide de la Commission précité, pt 96 : « le terme de garde d'enfants est une notion générale qui couvre différentes formes de garde et de surveillance des enfants dans différentes structures organisationnelles. Toutefois, pour que la décision s'applique en premier lieu, l'État doit confier une obligation de service public spécifique au prestataire ».

38. Cf. guide de la Commission précité, pt 99 : « le terme « accès et réinsertion sur le marché du travail » fait référence à différents types de services visant à faciliter l'employabilité. La formation professionnelle ne relève de l'article 2, §1, c) de la décision que si elle permet l'accès et la réinsertion sur le marché du travail ou si elle encourage l'inclusion sociale d'un groupe vulnérable. Ainsi par exemple, la formation professionnelle destinée aux chômeurs de longue durée relève de l'article 2, §1, c) de la décision. Si, en revanche, la formation professionnelle s'adresse à des personnes ayant déjà un emploi, elle ne relève normalement pas de l'article 2, §1, c) de la décision, sauf si elle concerne l'inclusion d'un groupe vulnérable ».

39. Cf. guide de la Commission précité, pt 98 : « Le terme « inclusion sociale des groupes vulnérables » donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour inclure, conformément aux besoins de chaque État membre, différents types de services s'adressant aux groupes de la société qui en ont le plus besoin. Il s'agit d'une notion large qui pourrait couvrir, par exemple, les services d'intégration sociale des personnes avec un handicap, les services d'assistance sociale aux migrants, les services aux sans-abri, les services de soutien aux parents de familles défavorisées, les services de soutien aux personnes surendettées (...) ».

Pour bénéficier de l'exonération de notification, les aides accordées aux entreprises précitées doivent répondre aux conditions suivantes :

- la mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée, au moyen d'un mandat comportant plusieurs informations obligatoires, parmi lesquelles la nature et la durée des obligations de service public, et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. La durée du mandat ne doit pas dépasser dix ans. Si elle est supérieure à dix ans, il y a obligation de notification, sauf si le prestataire de service a consenti, pour les besoins du SIEG, un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis ;
- le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations ;
- les États membres doivent contrôler que les compensations accordées n'entraînent pas de surcompensation.

Si pendant la durée du mandat, les conditions d'application de la décision cessent d'être remplies, l'aide doit être notifiée conformément à l'article 108 § 3 TFUE.

3.1.1. La mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un mandat

Aux termes de l'article 4 de la décision *Almunia*, le mandat, dont la durée ne doit en principe pas excéder dix ans (*cf. supra*), doit indiquer :

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- l'entreprise, et s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés 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 (et non pas le montant précis de la compensation à attribuer). La décision n'exige pas que le mandat fournisse le calcul détaillé des coûts (information qu'il n'est d'ailleurs pas possible de connaître à l'avance dans le cas d'un prestataire qui commence à fournir un SIEG), mais qu'il précise clairement la base sur laquelle la collectivité publique financera le prestataire (par exemple, en matière sociale, prix indicatif par prestation et nombre estimé de bénéficiaires potentiels de la prestation sur une période donnée) ⁴⁰ ;
- les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations ;
- une référence à la décision *Almunia*.

Le mandat est l'acte officiel confiant à l'entreprise concernée la responsabilité de la gestion d'un SIEG. Il précise la mission d'intérêt général de l'entreprise, ainsi que l'étendue et les conditions générales de fonctionnement du SIEG. Cet acte d'attribution de service public est nécessaire, afin de définir les obligations de l'entreprise et de l'État. En l'absence d'acte officiel, la mission confiée à l'entreprise est inconnue et une compensation appropriée ne peut être déterminée.

40. Pt 116 du guide de la Commission d'avril 2013.

La Commission précise que le mandat ne doit pas nécessairement définir chaque activité spécifique concernée dans la prestation d'un SIEG. Néanmoins, elle indique que plus le mandat décrira précisément la mission de service public assignée à l'entreprise, meilleure sera la protection face aux plaintes éventuelles des concurrents, fondées sur le droit des aides d'État, à l'encontre des compensations accordées à l'entreprise. En outre, la définition plus précise des conditions nécessaires à l'accomplissement des missions de SIEG améliore la transparence vis-à-vis des usagers.

Dans son guide de 2013, la Commission donne quelques exemples d'actes pouvant être qualifiés d'actes de mandat : contrats de concession et cahiers des charges ; lois et actes réglementaires ; contrats annuels ou pluriannuels de performance ; tous types de décisions réglementaires ; décisions ou actes municipaux.

Cependant, un agrément accordé par une autorité publique à un prestataire de services, l'autorisant à fournir certains services, ne constitue pas un mandat, car il ne crée pas une obligation pour l'opérateur de fournir les services concernés, mais a pour seul objet de l'autoriser à exercer une activité économique, en offrant certains services sur un marché.

L'existence d'un mandat s'apprécie donc *in concreto*.

3.1.2. Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets, nés des obligations de service public, et augmentés d'un bénéfice raisonnable

Le montant de la compensation comprend tous les avantages accordés par la collectivité publique ou au moyen d'une ressource publique, sous quelque forme que ce soit (y compris la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix de marché), que ces avantages proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires. Cela signifie qu'une subvention équivalente doit être calculée pour la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix du marché ⁴¹.

Les paramètres de calcul des coûts doivent être définis dans le mandat. Le mandat doit donc comprendre, de manière claire, la base sur laquelle la collectivité publique financera l'entreprise prestataire, c'est-à-dire la base servant à calculer la compensation.

Le coût net peut être calculé sur la base de la différence entre les coûts et les recettes afférents au SIEG. Il peut également être calculé sur la base de la différence entre le coût net pour l'entreprise assurant l'obligation de service public et le coût net ou bénéfice de la même entreprise n'assurant pas l'obligation de service public.

Les coûts à prendre en considération correspondent à tous les coûts nés de la gestion du SIEG, calculés sur la base des principes de comptabilité généralement acceptés : ils peuvent couvrir tous les coûts directs occasionnés par la fourniture du service ainsi qu'une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités. Les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, peuvent être pris en considération, lorsque ces investissements sont nécessaires au fonctionnement du SIEG.

Lorsque l'entreprise réalise également des activités en dehors du SIEG, seuls les coûts liés au SIEG peuvent être pris en considération : dans ce cas, sa comptabilité interne indique séparément les coûts et les recettes liés à ce service et à d'autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes. En effet, une compensation

41. Pt 126 du guide de la Commission d'avril 2013.

accordée pour le fonctionnement d'un SIEG, mais utilisée en fait pour intervenir sur d'autres marchés, n'est pas justifiée par une obligation de service public et constitue donc une aide d'État ne pouvant pas bénéficier de l'exemption de notification au titre de la décision *Almunia*.

Les recettes à prendre en considération incluent la totalité des recettes tirées du SIEG. Si l'entreprise est titulaire d'un droit exclusif ou spécial lié à des activités ne relevant pas du SIEG pour lequel l'aide est octroyée, et qui engendrent un bénéfice excédant le bénéfice raisonnable, ou que cette entreprise bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être inclus dans ses recettes⁴². En outre, l'autorité publique peut décider d'affecter, en tout ou partie au financement du SIEG, les bénéfices tirés d'autres activités.

Aux coûts nets s'ajoute, pour le calcul de la compensation, le bénéfice raisonnable. Celui-ci correspond au taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le SIEG pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque. Le taux de rendement du capital⁴³ est défini comme le taux de rendement interne que l'entreprise obtient sur son capital investi pendant la durée du mandat. Le niveau de risque dépend du secteur concerné, du type de service et des caractéristiques de la compensation.

Pour déterminer ce qui constitue un bénéfice raisonnable, les États membres peuvent introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service fourni et aux gains d'efficacité productive.

3.1.3. L'absence de surcompensation doit être contrôlée

Les États membres procèdent ou font procéder à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans pendant la durée du mandat et au terme de celui-ci, pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de surcompensation, c'est-à-dire que l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le montant déterminé, selon les paramètres définis dans le mandat.

Lorsqu'un SIEG est cofinancé par deux ou plusieurs autorités publiques, le montant de compensation à prendre en compte pour l'évaluation de l'absence de surcompensation est le montant total correspondant aux différentes compensations reçues de la part de toutes les autorités publiques concernées⁴⁴.

La surcompensation constitue donc, en principe, une aide d'État incompatible, qui doit être remboursée à l'État. Cette aide d'État ne peut en aucun cas être justifiée sur la base des règles *de minimis*, en raison de l'interdiction du cumul. En effet, les aides *de minimis* ne peuvent être cumulées avec des aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau fixé dans les circonstances spécifiques de chaque cas par un règlement d'exemption ou une décision adoptée par la Commission⁴⁵.

42. Pt 127 du guide de la Commission d'avril 2013. Cf. également la décision C(2013) 6251 final de la Commission du 2 octobre 2013 – compensation financière en faveur de Simet SpA -, pt 108, par analogie (analyse fondée sur les règles en matière d'aides d'État applicables aux services publics de transport de voyageurs) : la Commission a notamment estimé qu'elle n'avait pas pu déterminer si la prétendue obligation de service public n'était pas déjà compensée par le droit exclusif de Simet de fournir des services de transport public sur certaines lignes (l'entreprise n'ayant pas démontré que la fourniture de ces services allait à l'encontre de son intérêt commercial).

43. Cf. article 5 § 7 et § 8 de la décision *Almunia* pour davantage de précisions sur le taux de rendement du capital et sur la possibilité de se fonder sur d'autres indicateurs du bénéfice.

44. Pt 143 du guide de la Commission d'avril 2013.

45. Article 2, § 5 du règlement n° 1998/2006 du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*. Cf. également point 4. de la fiche.

En outre, les paramètres de calcul de la compensation doivent être mis à jour pour l'avenir.

Toutefois, lorsque le montant de la surcompensation n'excède pas 10 % du montant de la compensation annuelle moyenne, la surcompensation peut être reportée sur la période suivante et déduite du montant de la compensation due pour cette période.

3.1.4. Obligations de transparence et informations destinées à la Commission

Pour les compensations supérieures à 15 M d'euros accordées à une entreprise ayant aussi des activités qui se situent en dehors du cadre du SIEG, l'État membre concerné publie sur l'internet, ou par d'autres moyens appropriés, les informations relatives au mandat et aux montants annuels correspondant à l'aide octroyée à l'entreprise.

Les États membres doivent présenter, tous les deux ans, à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de la décision *Almunia*, comprenant une description détaillée des conditions d'application de celle-ci dans tous les secteurs. Ce rapport doit notamment exposer :

- une description de l'application de la décision aux services relevant de son champ d'application, y compris les activités internes ;
- le montant total des aides octroyées conformément à la décision avec une ventilation selon le secteur économique des bénéficiaires ;
- si l'application de la décision a entraîné des difficultés ou des plaintes de la part de tiers.

La France a remis son premier rapport le 5 août 2014.

Par ailleurs, les États membres tiennent à la disposition de la Commission, pendant la durée du mandat et pendant dix ans au moins à compter de la fin du mandat, tous les éléments nécessaires pour établir si les compensations attribuées sont compatibles avec la décision.

3.1.5. Dispositions transitoires

Tout régime d'aide octroyé avant le 31 janvier 2012, date d'entrée en vigueur de la décision *Almunia*, compatible et exempté de l'obligation de notification en vertu de la précédente décision *Monti-Krævs*, reste compatible et exempté de l'obligation de notification pendant une période supplémentaire de deux ans.

Toute aide octroyée avant le 31 janvier 2012 qui n'était pas compatible, ni exemptée de l'obligation de notification en vertu de la décision *Monti-Krævs*, mais qui remplit les conditions de la décision *Almunia*, est compatible avec le marché intérieur et exemptée de l'obligation de notification préalable.

3.2. L'encadrement *Almunia* précise les conditions de la compatibilité des aides d'État exclues du champ d'application de la décision *Almunia*

Les aides d'État accordées à des entreprises chargées d'un SIEG, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision *Almunia*, sont soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission.

Les conditions de la compatibilité de ces financements sont, en partie, communes aux conditions de compatibilité des compensations entrant dans le champ d'application de la décision *Almunia*.

Un mandat doit confier expressément la mission de SIEG et préciser, notamment, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

En outre, le financement ne doit pas surcompenser les coûts occasionnés par la mission de SIEG confiée.

Certains critères de compatibilité sont cependant beaucoup plus sévères que ceux posés par la décision *Almunia*.

En mars 2012, la Commission a, pour la première fois, appliqué ce nouvel encadrement, en validant la subvention (environ 1,4 milliard d'euros) accordée par le Royaume-Uni à la poste britannique, pour permettre, sur l'ensemble du territoire britannique, le maintien et la modernisation de bureaux de poste qui n'étaient pas viables commercialement⁴⁶. La Commission en a également fait application en 2014 à propos des missions de SIEG confiées à La Poste⁴⁷.

3.2.1. Les États membres doivent apporter la preuve qu'ils ont pris en considération les besoins en matière de service public

Les autorités publiques doivent procéder à une consultation publique ou à toute autre procédure appropriée permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services⁴⁸.

À noter que, dans son document de travail de 2010, antérieur au paquet *Almunia*, la Commission estimait déjà que « *les autorités publiques ont également toute latitude, mais aussi le plus grand intérêt, pour définir davantage les conditions requises liées à l'accomplissement des missions des SIEG, par exemple en indiquant les conditions de qualité requises ou en procédant à des consultations publiques appropriées lors de la définition des tâches à confier [...]* ».

3.2.2. Le mandat doit avoir une durée objectivement justifiée

La nécessité d'amortir des immobilisations incessibles peut constituer un critère recevable. La Commission précise qu'en principe, la durée du mandat ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.

À noter que, contrairement à la condition posée par la décision *Almunia*, pour les compensations exemptées de notification, la durée du mandat n'est pas limitée à dix ans.

En outre, il n'est pas nécessaire de faire référence, dans le mandat, à l'encadrement.

Enfin, la description, dans le mandat, du mécanisme de compensation doit préciser les modalités retenues pour l'incitation à l'efficacité du prestataire de SIEG (cf. point 3.2.3.).

46. Décision de la Commission du 28 mars 2012, aide d'État SA 33054, concernant l'aide accordée à Post Office Limited (POL). Cf. également le commentaire de cette décision par Jean-Yves Chérot, revue *Concurrences* n°3-2012, p.180.

47. Décision La Poste SA.36512 du 26 mai 2014 : la Commission a conclu que l'abattement fiscal que la France octroie à La Poste pour la période 2013-2017 pour maintenir une haute densité de présence postale était conforme aux règles des aides d'État. Elle a également autorisé le versement d'une subvention pour le financement de la mission de transport et de distribution de la presse confiée à La Poste sur 2013-2015. La Commission a estimé que ces deux aides n'étaient pas susceptibles de fausser la concurrence de manière indue, notamment parce qu'elles ne compensent que partiellement le coût net des missions de service public confiées à La Poste (absence de surcompensation).

48. Pt 14 de l'encadrement.

3.2.3. Le montant de la compensation doit être fonction de la réalisation d'objectifs d'efficience par le prestataire de SIEG

Selon les mesures incitatives que les États choisissent de mettre en œuvre, le montant de la compensation peut être établi sur la base des coûts et recettes escomptés⁴⁹, sur la base des coûts effectivement supportés et des recettes effectivement perçues, ou encore sur la base d'une combinaison des deux.

- Incitations à l'efficience⁵⁰ :

Les États membres doivent introduire des incitations à la prestation efficiente de SIEG de qualité élevée, sauf s'ils justifient qu'il est impossible ou non judicieux de le faire. Pour mémoire, la condition d'efficience n'est que facultative pour les compensations entrant dans le champ de la décision *Almunia*.

La Commission a indiqué que les États disposent d'une grande marge de manœuvre pour concevoir les dispositifs d'incitation à l'efficience. Ils peuvent, par exemple, définir à l'avance un niveau de compensation fixe anticipant les gains d'efficience que l'entreprise devrait réaliser sur la durée du mandat, ou définir des objectifs d'efficience dans le mandat, de telle sorte que le niveau de compensation soit fonction de la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints. Si l'entreprise ne réalise pas les objectifs fixés, la compensation devra être réduite selon une méthode de calcul précisée dans le mandat. En revanche, si elle les dépasse, la compensation devra être accrue selon une méthode de calcul également précisée dans le mandat.

Le mécanisme d'incitation à l'efficience doit se fonder sur des critères objectifs et mesurables définis dans le mandat et soumis à une évaluation transparente réalisée par une entité indépendante du prestataire de SIEG.

Selon la Commission, « l'inclusion d'incitations à l'efficience dans le mécanisme de compensation est à distinguer du contrôle de l'efficience prévu dans l'arrêt *Altmark*. Contrairement au contrôle prévu dans l'arrêt *Altmark*, le prestataire n'est pas tenu d'être aussi efficient qu'une entreprise moyenne bien gérée ; la seule obligation est d'introduire des incitations à l'efficience dans le mécanisme de compensation afin de rendre les prestataires plus efficaces pour le bénéficiaire à la fois des utilisateurs et des autorités publiques »⁵¹.

Malgré cette clarification de la Commission, il est probable que cette nouvelle exigence du paquet *Almunia* demeure source de confusion, compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur le critère d'efficacité⁵².

- Calcul du coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public⁵³ :

Contrairement à la décision *Almunia*, qui laisse le choix aux États, l'encadrement recommande de privilégier la méthode du coût net évité, selon laquelle le coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public correspond à la différence entre le coût net

49. L'estimation des coûts doit reposer sur des paramètres plausibles et observables concernant l'environnement économique dans lequel le SIEG est fourni. Le cas échéant, elles doivent se fonder sur le savoir-faire des autorités de régulation du secteur ou d'autres entités indépendantes de l'entreprise. Les États membres doivent préciser les sources sur lesquelles ces anticipations s'appuient.

50. Pts 39 à 43 de l'encadrement.

51. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, pt 172.

52. Trib. UE, 16 octobre 2013, *TF1 c/ Commission*, aff. T-275/11, pts 130 à 139 : « s'agissant plus précisément de l'efficacité économique d'une entreprise chargée d'un service public dans l'exécution de ce service, il y a lieu de constater que, si celle-ci est un élément à prendre en compte pour la qualification d'une compensation de service public d'aide d'État conformément au quatrième critère *Altmark*, elle est sans pertinence pour l'appréciation de la compatibilité d'une telle compensation avec le marché intérieur à la lumière de l'article 106, paragraphe 2, TFUE ».

53. Pts 24 à 31 de l'encadrement.

supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ses obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas ⁵⁴.

Toutefois, la Commission reconnaît que le recours à cette méthode peut s'avérer impossible ou inapproprié et accepte, lorsque c'est dûment justifié, d'autres méthodes telles que la méthode basée sur la répartition des coûts.

La comptabilité interne doit séparer les coûts et les recettes liés au SIEG de ceux liés aux autres services et, lorsque l'entreprise gère plusieurs SIEG, identifier les coûts et les recettes de chaque SIEG (cette dernière exigence ne figure pas dans la décision *Almunia*).

- Les dispositions de l'encadrement relatives aux recettes à prendre en compte ⁵⁵ et au bénéfice raisonnable ⁵⁶ sont similaires à celles de la décision *Almunia*.

3.2.4. Le contrôle de la surcompensation

Les États membres contrôlent régulièrement l'absence de surcompensation, au minimum tous les trois ans et à la fin du mandat. Ils doivent pouvoir fournir sur ce point des éléments de preuve à la Commission, sur sa demande. Pour les aides qui ne sont pas accordées dans le cadre d'une procédure de marché public avec publication ⁵⁷, ces contrôles doivent être effectués tous les deux ans.

À noter que la possibilité de reporter le montant de la surcompensation, s'il n'excède pas 10 % du montant de la compensation annuelle moyenne, sur la période suivante, ne figure pas dans l'encadrement *Almunia*.

3.2.5. En cas de risques importants de distorsion de concurrence, la Commission se réserve la possibilité d'imposer des exigences supplémentaires ⁵⁸

Son attention devrait se limiter à des distorsions provoquées par des aides ayant des effets négatifs significatifs sur d'autres États membres et sur le fonctionnement du marché intérieur, parce qu'elles empêchent, par exemple, des entreprises de secteurs importants de l'économie de se développer. Ces cas, qualifiés d'exceptionnels par la Commission, ne devraient en principe concerner que des gros SIEG sur des marchés très concurrentiels.

La Commission liste, par exemple, les cas suivants :

- si le mandat a une durée non objectivement justifiée et regroupe des missions faisant généralement l'objet de mandats distincts, la commission pourra examiner si le même service peut être fourni dans le cadre d'un mandat plus limité en durée ou champ d'application, ou par des mandats séparés ;
- si l'État charge, sans mise en concurrence, un prestataire de fournir un SIEG sur un marché sur lequel des services similaires sont fournis ou sont susceptibles de l'être en l'absence de SIEG, et si le SIEG est proposé à un prix inférieur à ceux pratiqués par les autres prestataires, la Commission pourra exiger la modification de l'aide si elle

54. Pour une illustration détaillée de l'application, par la Commission, de la méthode du coût net évité, cf. décision du 28 mars 2012 précitée, pts 74 à 94.

55. Pt 32 de l'encadrement.

56. Pts 33 à 38 de l'encadrement.

57. C'est-à-dire une aide accordée dans le cadre de contrats internes, de concessions sans concours financier, de procédure de marché public sans publication préalable.

58. Pts 51 à 59 de l'encadrement.

démontre qu'il est possible de fournir le même SIEG à des conditions équivalentes pour les utilisateurs, en faussant moins la concurrence et à moindre coût pour l'État ;

- si l'obligation de service public confiée est liée à des droits spéciaux ou exclusifs limitant sérieusement la concurrence sur le marché intérieur, la Commission pourra examiner la possibilité de limiter ces droits ;
- si l'aide accordée permet à l'entreprise de financer la création ou l'utilisation d'une infrastructure non reproductible et de fermer le marché où est fourni le SIEG, la Commission pourra exiger que les concurrents disposent d'un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.

Dans sa décision relative au SIEG d'accessibilité bancaire du livret A de la Banque Postale⁵⁹, la Commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des conditions additionnelles dès lors que, malgré le fait que la Banque Postale était compensée pour offrir le Livret A à toute personne qui en demande l'ouverture, le risque de distorsion de concurrence était limité, notamment sur le marché des produits d'épargne et sur le marché des comptes courants.

3.2.6. Absence de discrimination

Lorsqu'une autorité confie la prestation d'un même SIEG à plusieurs entreprises, la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise.

3.2.7. Le respect des règles relatives aux marchés publics

Une aide n'est compatible que si l'autorité publique, au moment de confier la prestation à l'entreprise, s'est conformée ou s'engage à se conformer aux règles de l'Union applicable dans le domaine des marchés publics⁶⁰.

Cette disposition est ambiguë. En tout état de cause, si le droit des aides d'État s'applique bien sans préjudice des règles relatives aux marchés publics, l'existence d'un marché public est, conformément à la jurisprudence *Altmark*, un critère de qualification d'aide d'État et non de sa compatibilité (cf. point 2.).

Dans sa décision précitée relative à la poste britannique, la Commission a estimé que le mandat accordé à Post Office Ltd (POL) était conforme aux règles des marchés publics, dans la mesure où POL est le seul opérateur dont les caractéristiques, notamment en termes de réseau, sont à même de satisfaire aux obligations de service public imposées au titre du SIEG⁶¹.

59. Décision C(2013) 77 final de la Commission du 23 janvier 2013, aide d'État SA 29367 (2012/NN), pts 80 à 87. 60. Pt 19 de l'encadrement.

61. Décision du 28 mars 2012 précitée, pt 67 : » However, at present, POL is the only operator whose network and contractual relationships actually satisfy the requirements for the provision of the network SGEI, as described in the entrustment. In these circumstances, the Commission considers that the negotiated procedure without prior publication, which is followed to entrust POL with the network SGEI, is justified under Article 31 (1) b) of Directive 2004/18 and therefore can be considered compliant with EU public procurement rules ». Cf. également, sur la soumission aux règles des marchés publics et l'exception prestataire unique, décision de la Commission du 2 mai 2013, aide d'État SA 31006, concernant les compensations accordées par la Belgique à bpost pour la fourniture de services publics au cours de la période 2013-2015, relatifs notamment au réseau de détail et à la distribution de la presse. Cf. également décision La Poste SA.36512 précitée du 26 mai 2014.

3.2.8. Obligations de transparence et informations destinées à la Commission

Les obligations de transparence et de rapports à la Commission sont semblables à celles figurant dans la décision *Almunia* et concernent toutes les compensations relevant du champ d'application de l'encadrement.

À noter, dans le cadre de l'obligation de transparence, que les résultats de la consultation publique doivent figurer parmi les informations à publier.

Pour mémoire, conformément aux règles de procédure relatives aux aides existantes, les États membres doivent également présenter des rapports annuels à la Commission sur les aides accordées à la suite d'une décision de la Commission. Enfin, la Commission peut assortir sa décision positive de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité de l'aide et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision. Dans ce contexte, des rapports périodiques ou d'autres obligations peuvent s'imposer, en fonction de la situation spécifique de chaque service d'intérêt économique général.

3.2.9. Application de l'encadrement par la Commission

La Commission applique les dispositions de l'encadrement *Almunia* depuis le 31 janvier 2012⁶², à tous les projets d'aides qui lui sont notifiés, y compris ceux qui lui ont été notifiés avant le 31 janvier 2012.

Toute aide illégale sur laquelle la Commission statue depuis le 31 janvier 2012 est soumise au nouvel encadrement, même si l'aide a été octroyée avant cette date. Mais, dans ce dernier cas, certaines dispositions de l'encadrement ne s'appliquent pas⁶³ :

- consultation publique ;
- respect des règles de l'Union applicables aux marchés publics comme critère de compatibilité ;
- absence de discrimination entre entreprises chargée d'un même SIEG ;
- utilisation de la méthode du coût net évité ;
- incitation à l'efficacité du prestataire de SIEG ;
- obligation des États membres en matière de transparence.

À noter que ces dispositions, ainsi que celles relatives aux exigences supplémentaires en cas de risque accru de distorsion de concurrence, ne s'appliquent pas non plus aux compensations qui satisfont aux conditions énoncées à l'article 2 § 1 de la décision *Almunia*⁶⁴ (c'est-à-dire qui sont inférieures à 15 M d'euros ou entrent dans son champ d'application sectoriel), mais pas à toutes ses conditions de compatibilité.

62. *A contrario*, la Commission a fondé sa décision du 25 janvier 2012 précitée, relative aux aides à la Poste française accordées sur la période 2008-2012, sur le précédent encadrement *Monti-Kræs* de 2005. Elle a estimé que ces aides étaient compatibles car elles ne compensent que partiellement les coûts nets des missions de service public confiées à La Poste et ne procurent dès lors aucun avantage concurrentiel indu à l'entreprise.

63. Pt 69 de l'encadrement. Cf. également la décision de la Commission du 21 novembre 2012, aide d'État SA 33989, concernant une compensation de 1,5 milliard d'euros en faveur de Poste Italiana pour des services publics assurés sur la période 2009-2011. Ces mesures n'ayant pas été notifiées à la Commission avant leur mise à exécution, elles constituent des aides d'État illégales. La Commission a apprécié les mesures au regard de l'encadrement *Almunia* et a conclu qu'elles étaient conformes à l'ensemble des dispositions applicables aux aides d'État illégales accordées avant l'entrée en vigueur dudit encadrement. Poste Italiana n'ayant pas bénéficié de surcompensations, la Commission en a donc conclu que les mesures étaient compatibles.

64. Pt 61 de l'encadrement.

4. Un règlement de 2012 fixe un seuil de *minimis* spécifique aux compensations de SIEG

Ce règlement a été adopté le 25 avril 2012⁶⁵. Il prévoit que certains financements publics octroyés aux entreprises pour la prestation de SIEG ne constituent pas des aides d'État, car ils n'affectent pas les échanges entre États membres et ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence entre États membres, s'ils respectent les conditions posées par le règlement.

Il ne s'applique qu'aux aides octroyées pour la prestation de SIEG. Toutefois, pour son application, l'acte formel (mandat) par lequel la mission de SIEG a été confiée à l'entreprise bénéficiaire d'une aide *de minimis*, ne doit pas nécessairement contenir l'intégralité des informations exigées par la décision *Almunia*⁶⁶ (cf. point 3.1 de la fiche).

4.1. Le champ d'application

Le règlement s'applique aux financements octroyés aux entreprises chargées d'un SIEG, à l'exception :

- des aides octroyées aux entreprises actives dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture⁶⁷,
- des aides octroyées aux entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles,
- des aides octroyées aux entreprises actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles dans certains cas⁶⁸,
- des aides en faveur d'activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des États membres,
- des aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés,
- des aides octroyées aux entreprises actives dans le secteur houiller,
- des aides octroyées aux entreprises réalisant du transport de marchandises par route pour compte d'autrui,
- des aides accordées à des entreprises en difficulté⁶⁹.

65. Règlement n°360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, *JOUE* L 114 du 26 avril 2012.

66. Cf. considérant 6 du règlement n°360/2012.

67. Couverts par le règlement n°104/2000 du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, *JOCE* L 17 du 21 janvier 2000, p. 22.

68. « i) lorsque le montant d'aide est fixé sur la base du prix ou de la quantité des produits de ce type achetés à des producteurs primaires ou mis sur le marché par les entreprises concernées, ii) lorsque l'aide est conditionnée au fait d'être partiellement ou entièrement cédée à des producteurs primaires ».

69. Au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, *JOUE* C 244 du 1^{er} octobre 2004, p. 2.

4.2. Les conditions relatives au montant et à la nature de l'aide

Sont considérées comme *de minimis*, les compensations de SIEG d'un montant total inférieur à 500 000 euros⁷⁰ accordées à une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux⁷¹.

Ce plafond s'applique, quelle que soit la forme des aides *de minimis* et indépendamment du fait que l'aide accordée par l'État membre soit financée en tout ou en partie au moyen de ressources provenant de l'Union.

Il est exprimé sous la forme d'une subvention. Lorsqu'une aide est accordée sous une forme autre qu'une subvention, le montant de l'aide est son équivalent-subvention brut.

Les aides payables en plusieurs tranches sont actualisées à leur valeur au moment de leur octroi. Le taux d'intérêt est le taux d'actualisation applicable au moment de l'octroi⁷².

Le règlement ne s'applique qu'aux aides « transparentes », pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

C'est le cas ;

– des aides sous forme de prêts, dès lors que l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base du taux de référence applicable au moment de l'octroi de l'aide ;

– des aides consistant en des apports en capitaux, si le montant total de l'apport en capitaux publics ne dépasse pas le plafond *de minimis* ;

– des aides consistant en des mesures de capital-investissement, si, dans le cadre du régime de capital-investissement concerné, l'apport de capitaux à chaque entreprise bénéficiaire ne dépasse pas le plafond *de minimis* ;

– des aides individuelles octroyées dans le cadre d'un régime de garantie en faveur d'entreprises qui ne sont pas en difficulté, lorsque la partie garantie du prêt sous-jacent ne dépasse pas 3 750 000 euros par entreprise. Si la partie garantie du prêt sous-jacent ne représente qu'une fraction de ce plafond, l'équivalent-subvention brut de la garantie est présumé correspondre à la même fraction du plafond de 500 000 euros. La garantie ne peut excéder 80 % du prêt sous-jacent ;

– des régimes de garantie :

- si, avant leur mise en œuvre, la méthode de calcul de l'équivalent-subvention brut contenu dans la garantie a été approuvée par la Commission à la suite de sa notification en application d'un règlement adopté par la Commission dans le domaine des aides d'État ;

- et si la méthode approuvée porte explicitement sur le type de garanties et le type de transaction sous-jacente concerné par l'application du règlement *de minimis*.

70. Les chiffres utilisés sont des montants bruts, avant impôts ou autres prélèvements.

71. La période à prendre en considération est déterminée en se référant aux exercices fiscaux utilisés par l'entreprise dans l'État membre concerné.

72. Cf. considérant 16 : Les taux du marché applicables aux fins du règlement *de minimis* spécifique aux SIEG sont les taux de référence fixés dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JOUE C 14 du 19 janvier 2008.

Si le montant total des aides *de minimis* accordées à une entreprise pour la prestation de SIEG est supérieur à 500 000 euros sur trois exercices fiscaux, ces aides ne peuvent pas bénéficier du règlement *de minimis*, même pour la fraction d'aides n'excédant pas ce plafond.

4.3. Les règles de cumul ⁷³

Les aides *de minimis* SIEG ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau précisé, dans les circonstances spécifiques de chaque cas, par un règlement d'exemption ou une décision adoptés par la Commission.

Les aides *de minimis* SIEG sont cumulables avec les aides *de minimis* accordées conformément à d'autres règlements *de minimis* ⁷⁴, dans la limite du plafond de 500 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux. Cela signifie, par exemple, que si une entreprise a déjà perçu 150 000 euros au cours des trois exercices fiscaux précédents, elle peut encore recevoir jusqu'à 350 000 euros au titre du règlement *de minimis* relatif aux SIEG.

Le plafond de 500 000 euros par entreprise est donc un maximum absolu pour tous les types d'aides *de minimis* cumulées, qu'elles soient accordées pour le même SIEG ou des SIEG différents. Il s'applique indépendamment du fait que le montant accordé au titre du règlement *de minimis* général l'ait été pour un SIEG ou pour une activité distincte ne relevant pas d'un SIEG.

Une aide *de minimis* SIEG ne peut se cumuler pour le même SIEG et la même période avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'État. Par conséquent, pour éviter d'être qualifiée d'aide d'État, le montant total de la compensation octroyée pour un SIEG doit, soit répondre aux conditions énoncées dans l'arrêt *Altmark*, soit ne pas excéder le seuil *de minimis* relatif aux SIEG.

En revanche, si un prestataire se voit confier la gestion de plusieurs SIEG, il peut, pour l'un des SIEG, être compensé au titre du règlement *de minimis* relatif aux SIEG, pour un autre SIEG, recevoir une compensation conforme aux quatre conditions de l'arrêt *Altmark* et pour un troisième SIEG, percevoir une compensation au titre de la décision ou de l'encadrement *Almunia*.

4.4. La procédure de contrôle

L'État doit informer par écrit l'entreprise bénéficiaire du montant potentiel de l'aide, en équivalent-subvention brut, du SIEG pour lequel elle est octroyée et du caractère *de minimis* de l'aide, par référence explicite au règlement en citant son titre et sa référence de publication au *JOUE*. Avant l'octroi de l'aide, l'État doit également obtenir de l'entreprise chargée du SIEG une déclaration ⁷⁵ relative aux autres aides *de minimis*, au titre du SIEG ou sur le fondement d'un autre règlement *de minimis*, qu'elle a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

L'État n'accorde la nouvelle aide *de minimis* SIEG qu'après avoir vérifié qu'elle ne porte pas le montant total des aides *de minimis* accordées à l'entreprise concernée au-delà du

73. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, notamment pts 78 à 81.

74. Cf. fiche 1.

75. Sur support papier ou sous forme électronique.

plafond de 500 000 euros sur trois exercices fiscaux, et que les règles de cumul précitées sont respectées.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du règlement afin de pouvoir démontrer que ses conditions ont été respectées. Ces informations sont conservées pendant dix exercices fiscaux à partir de la date d'octroi des aides.

Le règlement s'applique aux aides *de minimis* accordées pour la prestation de SIEG avant son entrée en vigueur, si elles remplissent ses conditions. Si elles ne les remplissent pas, ces aides sont appréciées conformément aux décisions, encadrements, lignes directrices et communications applicables en la matière.

5. L'instauration d'un mécanisme de surveillance de la transparence financière au sein des entreprises chargées de la gestion de SIEG

La directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises ⁷⁶ a codifié les multiples modifications de la directive 80/723/CEE de la Commission, dite directive « transparence » qui ne concernait que la transparence des relations financières entre États membres et entreprises publiques.

L'une des principales modifications a été introduite par la directive 2000/52/CE qui impose aux États membres une nouvelle obligation de transparence destinée à permettre à la Commission de vérifier qu'il n'y a pas de subventions croisées entre les activités d'intérêt général confiées aux entreprises et leurs activités strictement concurrentielles. Par la suite, la directive 2005/81/CE, tirant les conséquences de l'arrêt *Altmark*, a étendu cette obligation aux hypothèses dans lesquelles les compensations versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG ne constituent pas des aides d'État.

Cette nouvelle obligation de transparence concerne toute entreprise, « titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre au sens de l'article 86 § 1 du traité, ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86 § 2 du traité et reçoit une compensation de service public sous quelque forme que ce soit en relation avec ce service, et qui exerce d'autres activités ».

Elle impose à ces entreprises la tenue de comptes séparés entre leurs « différentes activités », définies comme « d'une part, tous les produits ou services pour lesquels des droits spéciaux ou exclusifs sont accordés à une entreprise ou tous les services d'intérêt économique général dont une entreprise est chargée et, d'autre part, tout autre produit ou service séparé relevant du champ d'activité de l'entreprise ».

76. JOCEL 318, 17 novembre 2006.

Les États membres doivent prendre « *les mesures nécessaires pour garantir que, dans toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés :*

- a) les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;*
- b) tous les produits et charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;*
- c) les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis ».*

La directive n'apporte aucune précision sur la nature et la forme des documents à fournir pour la présentation des comptes, la seule exigence étant l'établissement d'un document fiable concernant les différentes activités exercées par les entreprises.

Ces comptes séparés doivent être conservés pendant cinq ans, en vue d'une éventuelle transmission à la Commission sur sa demande.

L'obligation de comptes séparés ne s'applique pas aux activités soumises à des obligations comparables, en vertu de textes communautaires sectoriels et à certaines entreprises :

- en ce qui concerne les prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les États membres ;
- celles dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 40 M d'euros ;
- celles qui ont été chargées de la gestion de SIEG et qui reçoivent, à ce titre, des compensations dont le montant a été fixé à la suite d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire ;
- celles qui bénéficient de droits spéciaux, lorsque ceux-ci ont été accordés dans le cadre d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.

Références bibliographiques

Textes et documents de travail

Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, *JOCE* L 318/17, 17 novembre 2006.

Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE* L 7, 11 janvier 2012.

Communication 2012/C 8/03 de la Commission du 20 décembre 2011 : encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public, *JOUE* C 8, 11 janvier 2012.

Communication 2012/C 8/02 de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, *JOUE* C 8 du 11 janvier 2012.

Règlement n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides

de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE* L 114, 26 avril 2012.

Guide de la Commission du 29 avril 2013, SWD (2013) 53 final/2 relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marchés intérieurs.

Caroline Medina, Le financement des services publics en France dix ans après l'arrêt Altmark, janvier 2014, revue *Concurrences* n°1-2014, art.n°62176.

Arrêts

CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ Sabam*, aff. C-127/73.

CJCE, 10 décembre 1991, *Port de Gênes*, aff. C-179/90.

CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91.

CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, aff. C-393/92.

CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France*, aff. C-266/96.

TPICE, 12 février 2008, *BUPA*, aff. T-289/03.

TPICE, 22 octobre 2008, *TV2*, aff. jointes T-309/04, 317/04, 329/04 et 336/04.

CJUE, 12 septembre 2013, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-347/09

Trib. UE, 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France c/ Commission*, aff. T-79/10, *Orange c/ Commission*, aff. T-258/10 et *Iliad e. a. c/ Commission*, aff. T-325/10. Arrêts confirmés par pourvoi, aff. C-621/13 P et C-624/13 P.

Trib. UE, 16 octobre 2013, *TF1 c/ Commission*, aff. T-275/11.

Trib. UE, 16 juillet 2014, *Allemagne c/Commission*, aff. T-295/12

Trib. UE, 16 juillet 2014, *Zweckverband Tierkörperbeseitigung*, aff. T-309/12.

Décisions de la Commission

Décision C (2007) 3235 final du 10 juillet 2007, relative à l'aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit.

Décision C (2009) 5080 final du 2 juillet 2009, relative à l'aide accordée par l'Allemagne dans le cadre du transfert de zones de protection naturelle à de nouveaux propriétaires

Décision C (2009) 7426 final du 30 septembre 2009, relative au financement public du projet de réseau de très haut débit dans les Hauts-de-Seine.

Décision C (2012) 152 final du 25 janvier 2012, relative à l'abattement fiscal en faveur de la Poste française pour le financement de la présence territoriale et à la subvention pour le transport et la distribution de la presse, sur la période 2008-2012.

Décision du 28 mars 2012, concernant l'aide accordée à Post Office Limited (POL).

Décision 2012/485/UE du 25 avril 2012, concernant l'aide d'État accordée par l'Allemagne à ZT.

Décision du 21 novembre 2012, concernant une compensation de 1,5 milliard d'euros en faveur de Poste Italiana pour des services publics assurés sur la période 2009-2011.

Décision C (2013) 77 final du 23 janvier 2013, relative au SIEG d'accessibilité bancaire du livret A de la Banque Postale.

Décision C (2013) 1909 final du 2 mai 2013, relative aux compensations accordées par la Belgique à bpost pour la fourniture de services publics au cours de la période 2013-2015.

Décision C (2013) 6251 final du 2 octobre 2013, relative à la compensation du service public de transport assuré par Simet Spa entre 1987 et 2003.

Décision C(2014) 3164 final du 26 mai 2014, relative aux dispositifs compensatoires des missions d'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse dévolues à La Poste.

Décision C(2014) 9316 final du 10 décembre 2014, relative à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer (logement social).

Aides d'État sous forme de compensations de services d'intérêt économique général (SIEG) – Principales nouveautés introduites par le paquet *Almunia* du 20 décembre 2011)

Droit préexistant (actuel paquet <i>Mont-Kroes</i> ...)	Nouvelles dispositions de la décision d'exemption	Nouvelles dispositions de l'encadrement
Définition du SIEG		Prouver la prise en compte des besoins en matière de service public par une consultation publique ou d'autres moyens appropriés
Champ des compensations exemptées de notification : – Petits SIEG, quel que soit le secteur (30 M d'euros de compensation et 100 M d'euros de CA) – Hôpitaux et logement social, quel que soit le montant RI– Aéroports, etc., sous conditions	– Petits SIEG : réduction du seuil de compensation à 15 M d'euros mais suppression du critère de CA du bénéficiaire RI– Champ de la décision élargi aux services sociaux, quel que soit le montant (liste toutefois exhaustive) – Aéroports, etc. : seuils diminués	
Mandat de service public, incluant : a) Nature et durée des obligations de service public b) Entreprises et territoire concernés c) Nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels d) Paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation e) Modalités de remboursement des éventuelles surcompensations	<i>Idem</i> plus : – Désormais, mandat de dix ans sauf si justifié par la réalisation d'investissements importants – Référence à la décision dans les éléments à mentionner dans le mandat	<i>Idem</i> plus : – Désormais, mandat d'une durée n'excédant pas la période nécessaire à l'amortissement des principaux actifs (une durée de dix ans, comme dans la décision, n'est en revanche pas exigée)
Paramétrage/calcul de la compensation : – Coûts SIEG – Plus bénéfice raisonnable – Recettes SIEG, droits exclusifs ou spéciaux et autres avantages d'État	– Critère d'efficacité du prestataire facultatif – Choix de la méthode de calcul de la compensation	– Compensation conditionnée à la réalisation d'objectifs d'efficacité par le prestataire de SIEG (sauf si on justifie que c'est impossible ou non judiciaire) – Méthode des coûts nets évités privilégiée (différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute les obligations de service public et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas)

Droit préexistant (actuel paquet <i>Monti-Kroes</i> ...)	Nouvelles dispositions de la décision d'exemption	Nouvelles dispositions de l'encadrement
<ul style="list-style-type: none"> – Contrôles « réguliers » de la surcompensation par les États membres – Report possible de la surcompensation sur N + 1 si < 10% de la compensation 	<p>Contrôles au minimum tous les trois ans et au terme du mandat</p>	<p>Contrôles au minimum tous les trois ans et au terme du mandat (tous les deux ans pour les aides qui ne sont pas accordées dans le cadre d'un marché public)</p>
<p>Prestations <i>in-house</i> (pas de précision dans le paquet <i>Monti-Kroes</i>)</p>	<p>S'applique expressément aux compensations versées dans le cadre de prestations <i>in-house</i></p>	
<p>Rapport des États membres à la Commission tous les trois ans</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Rapport tous les deux ans – Transparence des compensations > 15 M d'euros ; publication sur Internet, ou autre moyen approprié, du mandat et du montant de l'aide 	
<p>Attribution du SIEG :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le paquet <i>Monti-Kroes</i> s'applique sans préjudice des dispositions en matière de marchés publics – Arrêt <i>Altmark</i> : l'attribution du SIEG par un marché public est un critère d'absence d'aide d'État 		<p>Mise en concurrence comme critère de compatibilité</p> <p>Disposition peu claire : le droit des aides d'État s'applique bien sans préjudice des règles relatives aux marchés publics mais s'il y a un marché public, il n'y a pas d'aide d'État</p>
<p>Prestataires de SIEG exerçant sur un marché concurrentiel :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Directive « transparence » (obligation de comptes séparés pour vérifier l'absence de subventions croisées) 		<p>Liste non exhaustive de remèdes si risques importants de distorsion :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Réduction durée/étendue du mandat – Accès des tiers à l'infrastructure – Limitation des droits exclusifs

FICHE 7

Les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI)

Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) sont couvertes par le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014¹, qui dispense de notification à la Commission, ainsi que par le nouvel encadrement des aides d'Etat à la RDI, également entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014, et qui remplace l'encadrement de 2006².

Le recours à l'encadrement, donc à une notification préalable des projets d'aides à la Commission, s'impose en cas de dépassement des seuils d'aide individuelle en deçà desquels les aides sont dispensées de notification, ou, sous certaines conditions, pour bénéficier de taux d'intensité plus importants que ceux prévus dans le RGEC.

En pratique toutefois, le relèvement des seuils par le nouveau RGEC³ devrait désormais permettre d'octroyer la plupart des aides à la RDI sur le fondement de ce texte, en franchise de notification préalable.

En cohérence avec la stratégie Europe 2020, qui considère la recherche, le développement et l'innovation comme des moyens d'améliorer la compétitivité pour aboutir à une « *croissance intelligente, durable et inclusive* »⁴, les niveaux d'aides d'Etat individuelles ont été rehaussés. En contrepartie, la Commission procédera pour toutes les aides individuelles, à une analyse détaillée approfondie, autrefois réservée, sous l'empire du précédent encadrement, aux aides individuelles les plus importantes.

Le nouvel encadrement fournit également des critères plus précis pour distinguer les activités économiques des activités non économiques. Il détaille également plus précisément les conditions à respecter pour éviter une éventuelle qualification de transfert d'aides indirectes dans les cas de conclusion d'un contrat de prestation de recherche (recherche sous contrat) ou d'un contrat de collaboration scientifique et technique (recherche collaborative) entre un organisme de recherche ou une infrastructure de recherche d'une part et une entreprise d'autre part.

Enfin, les nouveaux textes instaurent un dispositif d'évaluation *ex post* des effets de certains régimes d'aides de grande ampleur ainsi qu'une plus grande transparence des mesures d'aides, notamment individuelles.

1. Règlement n°651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187/1 du 26 juin 2014.

2. Communication portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, *JOUE* C 198/1 du 27 juin 2014 (remplace la communication publiée au *JOUE* C 323/1 du 30 décembre 2006).

3. Cf. fiche 4 sur l'économie générale du RGEC.

4. Communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2010) 2020 final du 3 mars 2010

I. En deçà de certains seuils, les aides à la RDI bénéficient du RGEC et sont exemptées de notification à la Commission

Les aides à la RDI n'excédant pas certains montants bénéficient du nouveau règlement d'exemption par catégorie. En vertu de son article 3 intitulé « Conditions d'exemption », les régimes d'aides, les aides individuelles et les aides *ad hoc* qui remplissent toutes les conditions du chapitre I du RGEC, ainsi que les conditions spécifiques de son chapitre III en fonction du type d'aide, sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification.

Le nouveau RGEC introduit une exigence supplémentaire en ce qui concerne l'exemption de notification des régimes d'aides dont le budget annuel moyen excède 150 M d'euros. En effet, le RGEC ne s'appliquera pas à ces régimes, une fois écoulés les six premiers mois suivant leur entrée en vigueur, sauf si, sur la base d'un plan d'évaluation notifié par l'Etat membre dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la date de l'accusé de réception de l'information faite par l'Etat membre à la Commission de la mesure d'aide exemptée, celle-ci décide que le RGEC peut continuer de s'appliquer pour une période plus longue à ces régimes. A noter que cette nouvelle exigence s'inscrit dans le cadre d'une ambition plus globale de la Commission de procéder à l'évaluation *ex-post* des régimes d'aides qu'elle considère comme potentiellement les plus distorsifs de concurrence⁵.

Aux fins du calcul de l'intensité de l'aide et des coûts admissibles⁶, tous les chiffres utilisés sont avant impôts ou autres prélèvements. Lorsqu'une aide est octroyée sous une forme autre qu'une subvention, le montant de l'aide est son équivalent – subvention brut. Les aides payables en plusieurs tranches sont actualisées à leur valeur au moment de leur octroi, ainsi que les coûts admissibles (le taux d'intérêt à appliquer aux fins de l'actualisation est le taux d'actualisation applicable au moment de l'octroi de l'aide). Lorsque l'aide est octroyée sous forme d'avantages fiscaux, les tranches d'aides sont actualisées sur la base des taux d'actualisation applicables aux diverses dates auxquelles les avantages fiscaux prennent effet (art. 7).

I.1. Les aides accordées de manière individuelle, sur une base *ad hoc* ou au titre d'un régime, ne doivent pas dépasser un certain seuil (art. 4 du RGEC) ⁷

Plusieurs mesures en matière de RDI peuvent, sous certaines conditions, être compatibles et exemptées de notification. Certaines catégories sont nouvelles (aides en faveur des infrastructures de recherche et aides aux pôles d'innovation) :

- Les aides en faveur de projets de R&D, couvrant les catégories de la recherche fondamentale, de la recherche industrielle et du développement expérimental.
- Les aides en faveur d'études de faisabilité liées à des projets de R&D.
- Les aides en faveur de la construction et de la modernisation d'infrastructures de recherche.

5. Cf. fiche 3 et point 2.3 de la présente fiche.

6. Cf. tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

7. Cf. tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

- Les aides en faveur des activités d'innovation. En ce qui concerne les PME, ces aides peuvent être octroyées pour l'obtention, la validation et la défense de brevets ou d'autres actifs incorporels, pour le détachement de personnel hautement qualifié et pour l'acquisition de services de conseil à l'innovation.
- Les aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation. Afin d'encourager les grandes entreprises à collaborer avec les PME à des activités d'innovation de procédé et d'organisation, des aides peuvent également être accordées pour soutenir les coûts supportés à la fois par les PME et les grandes entreprises pour mener ces activités.
- Les aides en faveur des pôles d'innovation. Il s'agit de structures (jeunes pousses innovantes, petites, moyennes ou grandes entreprises, organismes de recherche et de diffusion des connaissances, organismes sans but lucratif et autres acteurs économiques apparentés) destinées à stimuler l'activité d'innovation par des actions de promotion, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en contribuant au transfert de connaissances.

Le nouveau RGEC a sensiblement augmenté les seuils au-dessous desquels les aides individuelles sont exemptées d'obligation de notification :

- Projets consistant, à titre principal, en de la recherche fondamentale : 40 M d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 20 M d'euros sous l'ancien RGEC) ;
- Projets consistant, à titre principal, en de la recherche industrielle : 20 M d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 10 M d'euros) ;
- Projets consistant, à titre principal, en du développement expérimental : 15 M d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 7,5 M d'euros)

Ce relèvement des seuils devrait désormais permettre d'octroyer la plupart des aides à la RDI sur le fondement de ce texte, en franchise de notification préalable.

1.2. Les aides doivent être transparentes (art. 5 du RGEC)

Comme sous l'empire de l'ancien RGEC, ne sont éligibles que les aides pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. Il s'agit, notamment, des aides accordées soit sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts, soit sous forme de prêts, de régimes de garanties ainsi que d'avantages fiscaux et avances récupérables en respectant certaines conditions.

1.3. Les aides doivent avoir un effet incitatif (art. 6 du RGEC)

Par rapport à l'ancien RGEC, l'aide demeure réputée avoir un effet incitatif lorsque le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'Etat membre concerné avant le début des travaux liés au projet visé. Le nouveau RGEC exige, en outre, que figurent dans la demande d'aide : le nom et la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide, la description du projet indiquant ses dates de début et de fin, la localisation dudit projet, la liste de ses coûts, le type d'aide versée et le montant du financement nécessaire pour sa réalisation (article 6 § 2).

Sont également précisées les conditions supplémentaires sous réserve desquelles les aides ad hoc aux grandes entreprises sont réputées avoir un effet incitatif, et qui concernent les résultats sur lesquels l'aide doit déboucher (article 6 § 3), ainsi que des conditions spécifiques aux avantages fiscaux (article 6 § 4).

1.4. Règles de cumul des aides (art. 8 du RGEC)

Afin de déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, il est tenu compte du montant total des aides d'État octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires. Ainsi, le cumul entre une aide d'État et un financement européen est possible sous réserve du respect d'une double condition : non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour l'aide et non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour le financement public de l'instrument de l'Union.

Le nouveau RGEC précise que ne sont pas à prendre en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et contrôlés ni directement ni indirectement par l'État membre.

Les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées par le RGEC peuvent être cumulées avec :

- une autre aide d'État portant sur des coûts admissibles identifiables différents ;
- une autre aide d'État, ou une aide *de minimis*, portant sur les mêmes coûts admissibles, à condition que le cumul ne conduise pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'État aux coûts admissibles non identifiables, à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé, dans les circonstances propres à chaque cas, par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission.

1.5. Communication des informations et rapports à la Commission et publication incombant aux États membres (art. 9 et II du RGEC)

La principale modification introduite par le nouveau RGEC concerne la publication, par les États membres, des informations concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 M d'euros.

Dès l'entrée en vigueur d'une mesure d'aide exemptée, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée doit être transmis à la Commission, ainsi qu'un lien fournissant l'accès au texte intégral de la mesure d'aide, y compris ses modifications, dans un délai de vingt jours ouvrables, via le système de notification électronique de la Commission en utilisant un formulaire type⁸.

En outre, l'État membre veille à ce que les informations suivantes soient publiées sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, au niveau national ou régional :

- a) le résumé des informations précité, ou un lien permettant d'y accéder ;
- b) le texte intégral de chaque mesure d'aide, ou un lien permettant d'y accéder et
- c) les informations concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 M d'euros (notamment, le nom du bénéficiaire et le montant de l'aide)⁹. En ce qui concerne les

8. Le formulaire est fourni à l'annexe II du RGEC.

9. Le formulaire est fourni à l'annexe III du RGEC.

régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'État membre publie les informations requises pour les montants des aides individuelles en utilisant les fourchettes suivantes (en M d'euros): 0,5-1; 1-2; 2-5; 5-10; 10-30; et 30 et plus.

La Commission publie sur son site internet le résumé des informations relatives aux mesures d'aides exemptées, communiqué par l'Etat membre, ainsi que le lien renvoyant au site internet de l'Etat membre où figurent toutes les informations précitées.

Les États membres doivent se conformer à ces dispositions (notamment la publication des informations relatives aux aides individuelles) au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du RGEC (soit le 1^{er} juillet 2016).

Enfin, sans changement par rapport au précédent RGEC, les Etats membres communiquent à la Commission un rapport annuel sous forme électronique concernant l'application du règlement pour chaque année complète ou chaque partie de l'année durant laquelle ce dernier s'applique.

1.6. Les Etats membres doivent conserver les informations et pièces justificatives relatives à la mesure d'aide pendant 10 ans (art. 12 du RGEC)

Ces dossiers sont conservés pendant dix ans à compter de la date d'octroi de l'aide ad hoc ou de la dernière aide octroyée au titre du régime considéré. Ces pièces doivent être fournies à la Commission sur sa demande, dans un délai de 20 jours ouvrables ou, si précisé, dans un délai plus long, pour permettre à celle-ci de contrôler la bonne application du règlement.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40391.

2. Lorsqu'elles ne sont pas exemptées de notification, les aides à la RDI peuvent bénéficier de l'encadrement du 27 juin 2014

L'encadrement des aides d'Etat à la RDI adopté par la Commission (2014/C 198/01) et publié le 27 juin 2014 remplace le précédent encadrement de 2006. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

L'encadrement de 2014 rappelle, au même titre que celui de 2006, que la promotion de la RDI constitue un objectif d'intérêt commun, visant à améliorer l'efficacité économique de l'Union et à remédier aux défaillances du marché intérieur.

Toutefois, l'octroi de telles aides peut entraîner des distorsions de concurrence, nécessitant une appréciation de ces mesures d'aides, au regard de critères précis établis par la Commission. Ainsi, si les niveaux d'aides d'Etat individuelles ont été rehaussés, en contrepartie, la Commission procédera pour toutes les aides individuelles, à une analyse détaillée approfondie, autrefois réservée, sous l'empire du précédent encadrement, aux aides les plus importantes.

Le nouvel encadrement ne traite que des dérogations à l'incompatibilité de principe des aides d'État sur la base de l'article 107 § 3 c) TFUE¹⁰. Ces aides doivent être notifiées à la Commission.

La compatibilité des aides est appréciée au regard de principes d'appréciation communs¹¹, faisant l'objet d'une application spécifiques aux aides à la RDI. Ils permettent de procéder à la mise en balance des effets positifs et négatifs de l'aide.

2.1. Le champ d'application de l'encadrement des aides à la RDI

2.1.1. L'encadrement ne s'applique qu'aux mesures répondant à la définition d'aides d'État

Les mesures de financement public d'activités de RDI ne peuvent constituer des aides d'État que si les conditions posées à l'article 107 § 1 TFUE sont réunies¹².

Les activités principales des organismes de recherche constituent des activités non économiques, telles que les activités de formation visant à renforcer la qualification des ressources humaines, les activités de R & D indépendantes visant à améliorer les connaissances, ou encore la diffusion des résultats de recherches. Les mesures de soutien financier accordées dans le cadre de telles activités ne constituent pas des aides d'État.

Par exception, l'activité de transfert de connaissances ne constitue pas une activité économique dès lors qu'elle est effectuée par l'organisme ou l'infrastructure de recherche (et leurs services ou filiales), ou conjointement avec d'autres entités de cette nature ou en leur nom, et que tous les bénéficiaires sont réinvestis dans les activités principales de l'organisme ou infrastructure de recherche. A noter que le transfert de connaissances demeure une activité non économique, même en cas de sous-traitance de services correspondants à des tiers au moyen d'appels d'offre ouverts.

Le nouvel encadrement précise les critères de distinction entre activités économiques et activités non économiques (pt 20).

Lorsqu'un organisme ou une infrastructure de recherche est utilisé à la fois pour des activités économiques et des activités non économiques, le financement public est régi par les règles en matière d'aides d'État uniquement dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques : tel est le cas lorsque le financement public octroyé à l'entité concernée pour une période comptable précise excède les coûts des activités non économiques supportés pendant cette période.

Si l'organisme ou l'infrastructure de recherche est utilisé quasi exclusivement pour une activité non économique, son financement peut échapper aux règles en matière d'aides d'État, si son utilisation à des fins économiques reste purement accessoire (activité directement liée et nécessaire au fonctionnement de l'organisme ou de l'infrastructure de recherche et de portée limitée) : tel est le cas lorsque l'activité économique consomme exactement les mêmes intrants (matériel, équipement, main-d'œuvre, capital immobilisé) que les activités non économiques et que la capacité affectée chaque année à ces activités économiques n'excède pas 20 % de la capacité annuelle globale de l'entité concernée.

10. Les critères d'examen de la compatibilité des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, y compris des aides à la RDI appréciées sur la base de l'article 107 § 3 b) TFUE, sont définis dans une communication distincte de la Commission. Cf. fiche 3.

11. Cf. fiche 3.

12. Cf. fiche 1.

2.1.2. L'encadrement ne s'applique pas aux aides en faveur de la RDI soumises à d'autres encadrements ou règlements relatifs aux aides d'État

De façon générale, l'encadrement s'applique aux aides d'État en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation dans tous les secteurs relevant du TFUE, sauf dispositions expresses prévues par d'autres textes¹³.

Les aides à la RDI en faveur d'entreprises en difficulté relèvent des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁴.

2.1.3. L'encadrement vise les mêmes catégories d'aides que le RGEF

2.2 Les critères de compatibilité communs aux aides à la RDI et les conditions supplémentaires pour les aides individuelles

Aux termes de son encadrement de 2006, la Commission procédait, pour les aides individuelles dépassant un seuil élevé, présumées génératrices de distorsions de concurrence importantes, à un examen approfondi, sur la base d'une mise en balance des effets positifs et négatifs produits par la mesure. Aux termes de son nouvel encadrement, la Commission généralise l'examen approfondi à toutes les aides individuelles.

Les critères communs d'appréciation de compatibilité applicables aux mesures d'aides sont énumérés au point 36 de l'encadrement. Ces critères, ainsi que les conditions supplémentaires applicables aux aides individuelles sont détaillés au chapitre 4 de l'encadrement.

2.2.1 Contribution à un objectif d'intérêt commun (pts 42 à 47 de l'encadrement)

Les Etats membres doivent justifier le recours à l'aide en définissant avec précision l'objectif qu'elle poursuit et en quoi celle-ci promeut la RDI.

Pour les aides individuelles, les Etats membres peuvent utiliser des indicateurs tels que l'augmentation de la taille du projet, de sa portée, du montant total dépensé et de l'accélération de sa réalisation, afin de démontrer l'utilité de l'octroi de l'aide.

2.2.2 Nécessité de l'intervention de l'Etat (pts 48 à 55 de l'encadrement)

Les Etats membres doivent expliquer en quoi l'aide permet de remédier à la défaillance du marché faisant obstacle à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Ils peuvent mettre en avant les effets externes positifs de l'aide, démontrant ainsi que celle-ci permet de mettre en œuvre un projet bénéficiant à toute la société ou à l'économie générale.

13. Par exemple, lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (cf. fiche 11).

14. Lignes directrices sur les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, publiées au *JOUE C 249/1* du 31 juillet 2014 (cf. fiche 12).

Pour les aides individuelles, les Etats membres doivent préciser si l'aide a pour finalité de remédier à une défaillance générale du marché de l'Union ou à la défaillance d'un secteur économique ou d'un secteur d'activités particuliers. Pour les aides à l'investissement ou au fonctionnement en faveur de pôles d'innovation, les Etats membres doivent indiquer quelle est la spécialisation attendue du pôle ainsi que son potentiel régional et, enfin, l'existence de pôles similaires dans l'Union.

2.2.3 Caractère approprié de la mesure d'aide (pts 56 à 61 de l'encadrement)

Considérant que les aides d'État ne constituent pas le seul instrument d'intervention dont disposent les États membres pour promouvoir les activités de RDI, la Commission demande aux États membres de démontrer qu'aucun moyen d'action entraînant moins de distorsion de concurrence ne permet d'atteindre le même objectif, tels que des mesures relevant de la réglementation, des marchés publics ou de la normalisation, ainsi qu'une augmentation du financement de la recherche publique et de l'éducation, et des mesures fiscales de portée générale.

En outre, la Commission exigera des États membres qu'ils veillent à ce que la forme de l'aide soit celle susceptible de provoquer le moins de distorsions de la concurrence. Ils devront, par exemple, justifier leur choix pour des aides procurant un avantage financier direct (notamment, subventions, exonérations ou réductions d'impôts ou fourniture de terrains, de produits ou de services à des prix avantageux), en lieu et place d'autres formes d'aides potentiellement moins génératrices de distorsions (avances récupérables ou mesures reposant sur des instruments d'emprunt ou de fonds propres, telles que des garanties publiques ou des prises de participations).

2.2.4 Effet incitatif (pts 62 à 71 de l'encadrement)

L'aide doit permettre la mise en œuvre de projets ou d'activités qui ne pourraient pas être réalisés ou seraient réalisés dans une moindre importance sans l'aide. Ainsi, la Commission considère que l'aide est dépourvue d'effet incitatif pour son bénéficiaire lorsque ce dernier a adressé sa demande d'aide aux autorités nationales après le début des travaux liés à l'activité de RDI concernée. La demande d'aide doit au moins contenir le nom et la taille du demandeur, une description du projet, notamment le site et les dates de début et de fin de sa réalisation, le montant de l'aide publique nécessaire pour le réaliser et une liste des coûts admissibles.

Concernant les aides individuelles, les Etats membres doivent fournir un scénario contre-factuel permettant d'établir ce qui se serait produit en l'absence du versement de l'aide. La Commission prendra également en compte la description du changement visé par l'octroi de l'aide, le niveau de rentabilité attendu, le montant des investissements et le flux de trésorerie ainsi que le niveau de risque encouru.

2.2.5 Proportionnalité de l'aide (pts 72 à 93 de l'encadrement)

Le montant de l'aide doit correspondre au minimum nécessaire pour exercer l'activité qu'elle vise.

En pratique, le respect de ce critère signifie une intensité d'aide maximale, c'est-à-dire un montant brut d'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles¹⁵ du projet envisagé.

15. Cf. annexe I de l'encadrement et tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

L'intensité varie selon le type de projet et la taille de l'entreprise¹⁶. Ainsi, l'intensité de base de l'aide est de 100% pour la recherche fondamentale, quelle que soit la taille de l'entreprise. Elle est de 50 à 70%, selon la taille de l'entreprise, pour les aides aux études de faisabilité.

La Commission a rehaussé les fourchettes d'intensité maximale applicables aux aides individuelles à la recherche appliquée (couvrant la recherche industrielle et le développement expérimental), soit 80-90% pour les petites entreprises, 70-80% pour les entreprises moyennes et 60-70% pour les grandes entreprises (contre, respectivement, 70-80%, 60-75% et 50-65% sous l'empire de l'ancien encadrement). La Commission vérifiera que le montant de l'aide n'excède pas le minimum nécessaire pour rendre le projet suffisamment rentable, par exemple en permettant d'atteindre un taux de rendement interne correspondant au taux de référence ou au taux de rendement minimal du secteur ou de l'entreprise. Tous les coûts et bénéfices escomptés concernés doivent être pris en compte sur toute la durée de vie du projet, y compris les coûts et revenus découlant des résultats des activités de RDI. En outre, l'aide ne sera considérée comme étant limitée au minimum nécessaire que si son montant n'excède pas les surcoûts nets de mise en œuvre des activités concernées, par rapport au projet contrefactuel qui serait mené en l'absence d'aide.

Enfin, la Commission a maintenu la clause dite « d'alignement » figurant dans l'ancien encadrement, aux termes de laquelle l'intensité des aides peut être augmentée pour compenser des distorsions induites par le commerce international, notamment « *si, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu (au cours des trois années précédentes) des aides d'une intensité équivalente pour des projets similaires ou vont en recevoir* ».

2.2.6 Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre Etats membres (pts 94 à 118 de l'encadrement)

Auparavant réservée, dans l'ancien encadrement, aux aides individuelles excédant un montant élevé et soumises à un examen approfondi, cette analyse s'applique désormais à toutes les aides à la RDI couvertes par le nouvel encadrement.

Il consiste, pour la Commission, à vérifier que les effets négatifs de l'aide sont entièrement contrebalancés par les effets positifs qu'elle produit vis-à-vis de l'intérêt commun. A cette fin, elle examine les potentielles distorsions de concurrence :

- sur les marchés de produits : les aides à la RDI peuvent être à l'origine d'entraves à l'entrée de concurrents sur le marché en cause ou au processus de sortie dudit marché, ou encore à l'origine de distorsions des incitants dynamiques chez les concurrents, ou enfin générer la création ou le maintien d'un pouvoir de marché ;
- et sur les échanges et le choix du site : les aides peuvent en effet affecter la répartition de l'activité économique entre régions au sein du marché intérieur.

2.2.7 Transparence de l'aide (pt 119 de l'encadrement)

À partir du 1^{er} juillet 2016, les régimes d'aides, ainsi que les aides individuelles excédant 0,5 M d'euros, notifiés, font l'objet, comme les aides exemptées de notification, d'une publication sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, retraçant au minimum les informations suivantes : le texte intégral du régime et de ses modalités de mise en

16. Cf. annexe II de l'encadrement et tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

œuvre ou la base juridique pour les aides individuelles, ou un lien permettant d'y accéder ; l'identité de l'autorité d'octroi de l'aide ; l'identité de chaque bénéficiaire ; la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux ; la date d'octroi de l'aide ; le type de bénéficiaire (PME ou grande entreprise) ; la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

Ces informations doivent être publiées dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la décision d'octroi ou, dans le cas des mesures fiscales, dans un délai d'un an à compter de la date de la déclaration fiscale, et doivent être conservées pendant au moins dix ans et être mises à la disposition du grand public sans restriction.

2.3. Certains régimes d'aides soumis à une obligation de notification feront l'objet d'une évaluation ex post (chapitre 5 de l'encadrement)

La Commission pourra désormais exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle pourra ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé de quatre ans, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger¹⁷. Sont visés par ces dispositions les hypothèses suivantes :

- régimes d'aides prévoyant des montants d'aide élevés ;
- régimes d'aides présentant des caractéristiques nouvelles ;
- lorsque des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation sont prévus.

En pratique, l'Etat membre devra notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fera partie intégrante de l'appréciation du régime réalisée par la Commission.

L'évaluation, réalisée par un expert indépendant¹⁸, devra être communiquée à la Commission en temps utile pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime et, en tout état de cause, à l'expiration de ce dernier. La portée et les modalités précises de chaque évaluation seront définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire devra tenir compte des résultats de l'évaluation.

Références bibliographiques

Textes

Règlement n°651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187/1 du 26 juin 2014.

Communication de la Commission (2014/C 198/01) portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, *JOUE* C 198/1 du 27 juin 2014.

17. Pt 37 de l'encadrement

18. Sur la base d'une méthodologie commune fournie par la Commission. A ce stade, un document de travail relatif à la méthodologie commune d'évaluation a d'ores et déjà été publié : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

Principaux critères de compatibilité posés par le RGEc et l'encadrement de 2014

Types d'aides	Seuils de notification individuels (RGEc)	Intensité (RGEc et encadrement)			Coûts admissibles (RGEc et encadrement)
		Petite entreprise	Moyenne entreprise	Grande entreprise	
Aides en faveur des projets de R&D Recherche fondamentale	40 millions € par entreprise et par projet	100%	100%	100%	a) Frais de personnel b) Coûts des instruments et du matériel c) Coûts des bâtiments et des terrains
	20 millions € par entreprise et par projet	70 à 80% ²⁰	60 à 75% ²⁰	50 à 65% ²⁰	d) Coûts de la recherche contractuelle, des connaissances et des brevets achetés ou faisant l'objet de licences auprès de sources extérieures ainsi que les coûts des services de consultants
Recherche industrielle Aides individuelles ¹⁹ (encadrement uniquement)	15 millions € par entreprise et par projet	80 à 90% ²⁰	70 à 80% ²⁰	60 à 70% ²⁰	e) Frais généraux additionnels et autres frais d'exploitation supportés directement du fait du projet
		45 à 60% ²⁰	35 à 50% ²⁰	25 à 40% ²⁰	
Aides individuelles ¹⁹ (encadrement uniquement)		80 à 90% ²⁰	70 à 80% ²⁰	60 à 70% ²⁰	
Aides aux études de faisabilité	7,5 millions € par étude	70%	60%	50%	Coût des études
Aides à la construction et à la modernisation d'infrastructures de recherche	20 millions € par infrastructure	50%	50%	50%	Coûts des investissements en actifs corporels et incorporels
Aides individuelles ¹⁹ (encadrement uniquement)		60%	60%	60%	

19. Cf. conditions spécifiques liées à la rentabilité du projet aidé, au pt 2.2.5 de la présente fiche et aux pts 86 et suivants de l'encadrement.

20. Intensité maximale de la fourchette sous réserve d'une collaboration effective entre entreprises ou entre une entreprise et un organisme de recherche, ou d'une large diffusion des résultats.

Types d'aides	Seuils de notification individuels (RGEC)	Intensité (RGEC et encadrement)			Coûts admissibles (RGEC et encadrement)
		Petite entreprise	Moyenne entreprise	Grande entreprise	
Aides à l'innovation en faveur des PME	5 millions € par entreprise et par projet	50%	50%		a) Coûts d'obtention, de validation et de défense de brevets et autres actifs incorporels b) Coûts liés au détachement de certains personnels hautement qualifiés c) Coûts liés aux services de conseil et d'appui en matière d'innovation
Aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation	7,5 millions € par entreprise et par projet	50%	50%	15%	Dépenses de personnel ; coûts des instruments, du matériel, des bâtiments et des terrains utilisés pour le projet ; coûts de la recherche contractuelle, des connaissances et des brevets achetés ou faisant l'objet de licences auprès de sources extérieures dans des conditions de pleine concurrence ; frais généraux additionnels et autres frais d'exploitation, notamment les coûts des matériaux, fournitures et produits similaires, supportés directement du fait du projet.
Aides aux pôles d'innovation	7,5 millions € par pôle				Coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels
Aides à l'investissement		50%	50%	50%	
Dans les régions assistées satisfaisant aux conditions de l'article 107 §3 c) TFUE		55%	55%	55%	
Dans les régions assistées satisfaisant aux conditions de l'article 107 §3 a) TFUE		65%	65%	65%	
Aides au fonctionnement		50%	50%	50%	Frais de personnel et frais administratifs (frais généraux compris) liés aux activités suivantes : a) Animation du pôle en vue de favoriser la collaboration, le partage d'informations et la prestation ou la mise à disposition de services de soutien aux entreprises spécialisées et adaptés à leurs besoins ; b) Opérations de marketing du pôle visant à accroître la participation de nouvelles entreprises ou organisations, ainsi que la visibilité du pôle ; c) Gestion des installations du pôle ; d) Organisation de programmes de formation, d'ateliers et de conférences pour faciliter le transfert de connaissances et le travail en réseau entre les membres du pôle ainsi que la coopération transnationale.

FICHE 8

Les aides à l'emploi et à la formation professionnelle

Certaines aides à l'emploi et à la formation professionnelle entrent dans le champ du nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) adopté le 17 juin 2014¹ qui dispense de notification à la Commission.

Les autres aides d'État à l'emploi et à la formation professionnelle doivent être notifiées. Leur compatibilité sera examinée à l'aune du droit commun des aides d'État, précisé s'il y a lieu, par les lignes directrices correspondantes.

La Commission a ainsi détaillé, dans deux communications de 2009, les critères de son examen pour les aides allouées à l'embauche des personnes défavorisées et des personnes handicapées, ainsi que celles allouées à la formation professionnelle.

1. 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. *JOUE*, L187. P. 1.

I. Sous certaines conditions, les aides d'État à l'emploi et à la formation professionnelle peuvent bénéficier du RGEC et être exemptées de notification à la Commission

I.1. Les aides à l'emploi

Les aides régionales à l'emploi et les aides à l'emploi en faveur des PME font l'objet d'un traitement spécifique dans les fiches 9 et 10 respectivement consacrées aux aides aux PME et aux aides à finalité régionale. Ne sont donc abordées dans la présente fiche que les aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés, qui font l'objet d'une section spécifique du RGEC.

A l'instar de l'ensemble des aides relevant du RGEC, les aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de l'obligation de notification pour autant qu'elles remplissent les critères généraux relatifs à la transparence des aides, à leur effet incitatif, à leur intensité aux coûts admissibles, et aux obligations de publication et d'information², ainsi que les critères propres à cette catégorie d'aide décrits ci-dessous.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de l'emploi des travailleurs défavorisés et des travailleurs handicapés pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence N° SA.40208.

I.1.1. Les aides à l'embauche des travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés (articles 32 et 35 du RGEC)

Constitue un « travailleur défavorisé » au sens de l'article 2.4 du RGEC, une personne :

- qui n'a pas travaillé au cours des six derniers mois³, ou
- dont l'âge se situe entre 15 et 24 ans, ou
- qui a plus de 50 ans, ou
- qui vit seule avec des personnes à charge, ou
- qui est membre d'une minorité, ou
- qui travaille dans un secteur ou une profession confrontée à un déséquilibre des sexes, ou
- qui n'a pas atteint le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ni obtenu des qualifications professionnelles, ou

2. Cf. fiche 4.

3. Si elle n'a pas travaillé depuis vingt-quatre mois, elle est « grandement défavorisée ». Elle est également « grandement défavorisée » si elle n'exerce aucune activité régulière rémunérée depuis les douze derniers mois au moins et appartient à l'une des catégories mentionnées dans la définition donnée par l'article 2.4 du RGEC.

- qui a achevé des études à temps plein depuis un maximum de deux ans et n'a pas encore exercé d'activité régulièrement rémunérée.

L'aide, d'un montant inférieur à 5 M d'euros par entreprise et par an, ne peut excéder 50 % des coûts admissibles, calculés sur une période maximale de douze mois au titre des travailleurs défavorisés, et de vingt-quatre mois au titre des travailleurs gravement défavorisés.

- Les aides, qui prennent la forme de subventions salariales, peuvent alors financer une partie des coûts salariaux supportés par l'entreprise au titre des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés sous les réserves suivantes :

- lorsque l'embauche ne représente pas une augmentation nette du nombre de salariés de l'entreprise considérée, par rapport à la moyenne des douze mois précédents, le ou les postes doivent être devenus vacants en raison de départs volontaires, d'une incapacité de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, d'une réduction volontaire du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute, et non en raison d'une suppression de postes ;

- sauf en cas de licenciement légal pour faute, le travailleur défavorisé doit pouvoir bénéficier d'un emploi continu pendant une période minimale de douze mois conformément à la législation nationale ou aux accords collectifs en matière de contrats de travail ;

Si la période d'emploi est inférieure à douze mois pour les travailleurs défavorisés ou, le cas échéant, à vingt-quatre mois pour les travailleurs gravement défavorisés, l'aide sera réduite au prorata.

- Les aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés peuvent financer les coûts liés à l'emploi de personnes pour le temps passé à assister le travailleur défavorisé et les coûts liés à la formation de ces personnes.

L'assistance fournie consiste en des mesures destinées à développer l'autonomie du travailleur défavorisé et à améliorer son adaptation à l'environnement de travail en l'accompagnant dans les procédures sociales et administratives, en facilitant la communication avec l'entrepreneur et en gérant les conflits.

1.2.2. Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi des travailleurs handicapés (articles 33 et 34 du RGEC)

Constitue un « travailleur handicapé », au sens de l'article 2.3 du RGEC une personne qui est considérée comme telle par sa législation nationale, ou présentant une ou des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à un environnement de travail sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs.

Les aides doivent être d'un montant inférieur à 10 M d'euros par entreprise et par an. Elles peuvent prendre la forme de subventions salariales ou compenser directement les surcoûts liés à l'emploi de ces personnes.

- Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales sont exemptées de l'obligation de notification si elles financent les coûts salariaux au cours de la période pendant laquelle le travailleur handicapé est employé et si leur intensité ne dépasse pas 75 % des coûts salariaux occasionnés par ces embauches.

En outre, sauf en cas de licenciement légal pour faute, les travailleurs doivent pouvoir bénéficier d'un emploi continu pendant une période minimale conformément à la législation

nationale ou aux accords collectifs en matière de contrats de travail. Si la période d'emploi est inférieure à douze mois, l'aide sera réduite au prorata.

Lorsque l'embauche ne représente pas une augmentation nette du nombre de salariés de l'entreprise considérée, par rapport à la moyenne des douze mois précédents, le ou les postes doivent être devenus vacants en raison de départs volontaires, d'une incapacité de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, d'une réduction volontaire du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute, non en raison d'une suppression de postes.

Par dérogation, le cumul de ces aides avec d'autres aides exemptées au titre du présent règlement concernant les mêmes coûts admissibles est admis à condition que ce cumul ne donne pas une intensité de l'aide supérieure à 100 % des coûts en cause sur toute période pendant laquelle les travailleurs concernés sont employés.

• Les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés sont compatibles avec le marché intérieur, si elles portent sur :

- les coûts liés à l'adaptation des locaux ;
- les coûts liés à l'emploi et à la formation de personnes pour le temps passé à assister les travailleurs handicapés ;
- les coûts liés à l'adaptation des équipements existants, à l'acquisition de nouveaux équipements ou à l'acquisition et à la validation de logiciels destinés à être utilisés par les travailleurs handicapés, notamment des facilités technologiques adaptées ou d'assistance, qui s'ajoutent à ceux que le bénéficiaire aurait supportés s'il avait employé des travailleurs ne souffrant pas d'un handicap ;
- les coûts liés au transport de travailleurs handicapés vers le lieu de travail et dans le cadre de leurs activités professionnelles ;
- les coûts salariaux pour les heures passées en rééducation par un travailleur handicapé ;
- les coûts de la construction, de l'installation ou de l'extension de l'établissement concerné, lorsque l'entreprise bénéficiaire de l'aide fournit un emploi protégé, ainsi que les coûts d'administration et de transport résultant directement de l'emploi de travailleurs handicapés.

L'intensité de l'aide n'excède pas 100 % des coûts admissibles.

I.2. Les aides à la formation professionnelle (article 3 I du RGEC)

Le règlement général d'exemption exempte de notification les aides d'État ne dépassant pas 2 M d'euros par projet de formation, qui ont pour objet la formation des travailleurs. Le règlement ne s'applique pas aux actions de formation que les entreprises réalisent en vue de se conformer aux normes nationales obligatoires en matière de formation.

I.2.1. L'intensité de l'aide

Les aides à la formation sont exemptées de notification, si l'intensité de l'aide ne dépasse pas 50% des coûts admissibles

Dans certains cas, l'intensité peut être majorée jusqu'à un niveau maximal de 70 % :

- de 10 points de pourcentage si la formation est dispensée à des travailleurs défavorisés ou handicapés ;

- de 10 points de pourcentage si l'aide est accordée à des entreprises de taille moyenne et de 20 points de pourcentage si elle est accordée à des petites entreprises.

L'intensité des aides accordées dans le secteur du transport maritime peut atteindre 100 %, si les conditions suivantes sont remplies :

- le bénéficiaire de la formation n'est pas un membre actif de l'équipage mais est sur-numéraire à bord ;
- la formation est dispensée à bord de navires immatriculés dans l'Union.

1.2.2. Les coûts admissibles

Les coûts d'un projet d'aide à la formation qui peuvent être pris en charge sont :

- les frais de personnel des formateurs, pour les heures durant lesquelles ils participent à la formation ;
- les coûts de fonctionnement des formateurs et des participants directement liés au projet de formation tels que les frais de déplacement, les dépenses de matériaux et de fournitures directement liés au projet, l'amortissement des instruments et des équipements, au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet de formation en cause. Les coûts d'aménagement sont exclus, à l'exception des coûts d'aménagement minimaux nécessaires pour les participants qui sont des travailleurs handicapés ;
- les coûts des services de conseil liés au projet de formation ;
- les coûts de personnel des participants à la formation et les coûts généraux indirects (coûts administratifs, location, frais généraux), pour les heures durant lesquelles les participants assistent à la formation.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides à la formation pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence N° SA.40207.

2. Les communications de la Commission de 2009

Si les conditions énoncées par le RGEC ne sont pas respectées, les aides individuelles à l'emploi et à la formation devront être préalablement notifiées à la Commission, qui en appréciera la compatibilité au regard du droit commun des aides d'État. Elle a fixé les critères de son examen dans deux communications de 2009.

2.1. Les aides allouées pour l'embauche des personnes défavorisées et les aides allouées pour l'embauche des personnes handicapées ⁴

Envisagées dans la même communication, adoptée par la Commission en juin 2009 (publiée au *JOUE* le 11 août 2009), les deux régimes mis en place ne se distinguent que par le

4. Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, *JOUE* C 188, 11 août 2009, p. 6.

seuil de leur application. Au titre des aides aux personnes défavorisées, le seuil est fixé à 5 M d'euros et élevé à 10 M d'euros pour les aides allouées à l'embauche des personnes handicapées.

Les États membres doivent établir :

- l'existence d'un objectif d'intérêt général (nombre et catégories de travailleurs concernés par la mesure ; le taux d'emploi des catégories concernées par la mesure au niveau national et dans l'entreprise concernée ; de manière identique le taux de chômage de ces catégories ; et les sous-groupes particulièrement marginalisés au sein de ces catégories) ;
- que l'aide d'État est un instrument d'intervention approprié et que l'État a envisagé d'autres mesures générales d'action, avant de recourir aux aides ;
- que l'aide a un effet incitatif à l'embauche pour l'entreprise et est nécessaire (le bénéficiaire doit présenter une demande d'aide à l'État avant l'embauche, l'État doit démontrer que le recrutement n'aurait pas été possible sans l'aide). La Commission s'intéressera aux caractéristiques propres à l'entreprise bénéficiaire par le biais de documents internes à celle-ci (charges salariales, chiffre d'affaires...) ;
- que l'aide est proportionnée : l'intensité de l'aide ne doit jamais dépasser 50 % des coûts admissibles pour les travailleurs défavorisés et 75 % pour les travailleurs handicapés ;
- que l'aide ne provoque pas d'effets négatifs ou que ceux-ci ne doivent pas l'emporter sur ses effets positifs : il sera notamment vérifié que l'aide ne provoque pas une distorsion de concurrence trop importante, en tenant compte de la structure du marché sur lequel intervient l'entreprise bénéficiaire, les caractéristiques du secteur ou de l'industrie, la situation du marché national du travail. Il sera également tenu compte de l'effet de substitution et de déplacement (lorsque les emplois subventionnés remplacent les autres emplois), de l'entrée et de sortie de marché pour l'entreprise, des incitations à l'investissement et des effets sur les échanges commerciaux. De manière classique, ces éventuels effets négatifs de l'aide seront mis en balance avec ses effets positifs.

2.2. Les aides d'État à la formation professionnelle

Une communication adoptée par la Commission en juin 2009 ⁵ fixe les éléments d'appréciation suivants :

- l'existence d'une défaillance de marché. Seront observés la nature de la formation, le caractère transférable des qualifications acquises et les participants à la formation ⁶ ;
- l'aide d'État est un instrument d'intervention approprié : l'État doit avoir envisagé d'autres mesures générales d'action ;
- l'aide a un effet incitatif et est nécessaire ⁷ : elle doit induire un changement de comportement du bénéficiaire, c'est l'effet positif de l'aide ;

5. Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle – *JOUE* C 188, 11 août 2009, p 1.

6. Cf. pour une décision illustrative des pratiques de la Commission en la matière, Volvo Cars gent – Belgique, *JOUE*, C-265/21, du 7 novembre 2007, égal. Aéroport de Leipzig/Halle, *JOUE*, n° L 346 du 23 décembre 2008.

7. Sur l'appréciation de la nécessité de l'aide, examiné au regard du précédent règlement d'exemption, voir par exemple : Trib. UE, 8 juillet 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. T-396/08, *Europe 2010*, n° 10, comm. 326, note L. Idot. L'aide doit corriger une imperfection du marché liée à un sous-investissement de l'entreprise bénéficiaire dans la formation de ses travailleurs.

- l'aide doit être proportionnée ;
- enfin, les effets négatifs qui résultent de l'aide ne doivent pas l'emporter sur les effets positifs. À ce titre, sont considérés comme des effets négatifs, la sélectivité, la taille, la répétition et la durée de l'aide, ainsi que son effet sur les coûts des entreprises, au regard de la structure du marché dans laquelle elle intervient. Toutefois, la Commission peut s'affranchir de cet examen si l'aide est proportionnée aux objectifs fixés ⁸.

Le contrôle mené par la Commission est très minutieux. La décision peut être assortie de conditions ⁹.

Références bibliographiques

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. *JOUE* L187, 26 juin 2014.

Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle – *JOUE* C 188, 11 août 2009, p. 1.

Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, *JOUE* C 188.

8. Communication pré citée, pt 17 et s., puis 28 et 29.

9. Cf. une première application de la communication pour l'examen d'un programme de formation professionnelle des 9 000 salariés, d'une usine d'un constructeur automobile située en Roumanie – décision 2010/357, du 2 décembre 2009, concernant l'aide d'État C 39/08, *JOUE* L 167 du 1^{er} juillet 2010, p. 1-20.



FICHE 9

Les aides aux petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises « jouent un rôle décisif dans la création d'emplois et, d'une manière plus générale, représentent un facteur de stabilité sociale et de développement économique. Leur développement peut cependant être entravé par les défaillances du marché »¹. C'est pourquoi ces entreprises jouissent d'un traitement particulier au regard du droit des aides d'État : certaines aides d'État en leur faveur entrent dans le champ du règlement général d'exemption (RGEC)².

Le RGEC s'applique aux « aides en faveur des PME prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès des PME au financement »³. Outre les conditions spécifiques énumérées aux sections 2 et 3 du chapitre III du RGEC, les aides octroyées aux PME doivent respecter les conditions générales fixées au chapitre I relatives aux seuils de notification, à la transparence des aides, à l'effet incitatif, à l'intensité, au cumul et à la publication⁴.

I. La définition européenne de la petite et moyenne entreprise

Au sens du droit UE⁵, une PME est une entreprise qui répond aux deux critères cumulatifs suivants :

- elle emploie moins de 250 salariés ;
- son chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 M d'euros ou son bilan total n'excède pas 43 M d'euros ;

Au sein de ces entreprises :

- la petite entreprise est définie comme une entreprise employant moins de cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan total annuel n'excède pas 10 M d'euros ;
- la micro-entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan total annuel n'excède pas 2 M d'euros.

1. Considérant 40 du règlement 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 (RGEC).

2. Les PME étaient déjà couvertes par le précédent RGEC (règlement n° 800/2008).

3. Article 1^{er} du RGEC.

4. Articles 4 à 9 du RGEC. Cf. fiche 4.

5. Annexe I du RGEC.

L'annexe I du RGEC précise les modalités prises en considération pour le calcul des effectifs et des montants financiers par type d'entreprise, selon qu'elle est, ou non, autonome. Une entreprise dont 25% ou plus du capital ou des droits de vote sont contrôlés par un organisme public ou une collectivité publique n'est, toutefois, pas une PME au sens de ce texte⁶.

2. Les aides compatibles avec le marché intérieur

Le nouveau RGEC a regroupé l'essentiel des dispositions relatives aux PME dans deux sections : les aides en faveur des PME (section 2) et les aides en faveur de l'accès des PME au financement (section 3). La section 4, relative aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation, contient plus accessoirement des dispositions propres aux PME⁷.

2.1. Les aides en faveur des PME

Au titre des aides en faveur des PME, le nouveau RGEC couvre – si les conditions sont remplies – :

- les aides à l'investissement ;
- les aides aux services de conseil en faveur des PME ;
- les aides à la participation des PME aux foires ;
- les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne.

2.1.1. Les aides à l'investissement en faveur des PME

Les conditions de compatibilité sont définies à l'article 17 du RGEC.

Ne peuvent être couverts par une aide (« coûts admissibles ») que les coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels⁸ et les coûts salariaux estimés des emplois directement créés par le projet d'investissement⁹.

Les investissements visés sont :

- les investissements « *dans des actifs corporels et/ou incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits supplémentaires ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant* »;
- les acquisitions d'actifs appartenant à un établissement¹⁰.

6. Article 3, §4 de l'annexe I.

7. Cf. fiche 7.

8. Concernant les investissements dans des actifs incorporels, le §4 de l'article 4 liste une série de conditions à remplir pour bénéficier de l'exemption.

9. Le §5 de l'article 17 précise les conditions qui doivent être remplies pour que les coûts liés aux emplois créés puissent être pris en compte.

10. La simple acquisition des actions d'une entreprise n'est pas considérée comme un investissement.



Dans ce dernier cas, le RGEC pose certaines conditions :

- l'établissement en question doit avoir été fermé ou aurait fermé en l'absence de rachat ;
- les actifs sont achetés à un tiers non liés à l'acheteur (sauf lorsqu'un membre de la famille du propriétaire initial ou un salarié rachète une petite entreprise) ;
- l'opération se déroule aux conditions du marché.

L'aide ne peut dépasser 20% des coûts admissibles pour les petites entreprises et 10% des coûts admissibles pour les moyennes entreprises.

Toute aide supérieure à 7,5 M d'euros par entreprise et par projet d'investissement doit être notifiée à la Commission européenne.

2.1.2. Les aides aux services de conseil en faveur des PME

Aux termes de l'article 18 du RGEC – qui reprend l'article 26 du précédent RGEC - les PME peuvent bénéficier d'aides aux services de conseil dans la limite de 50 % des coûts afférents à ces services et à condition qu'ils soient fournis par des conseillers extérieurs.

Pour être éligibles, les services de conseil ne doivent ni constituer des activités permanentes ou périodiques, ni avoir un rapport avec les dépenses de fonctionnement normales de l'entreprise (exemples cités dans le règlement : conseil fiscal ou juridique, publicité).

Ces aides ne sont exemptées de notification qu'à la condition de ne pas dépasser 2 M d'euros par entreprise et par projet.

2.1.3. Les aides à la participation aux foires

L'article 19 du RGEC étend le champ de l'exemption par rapport au précédent RGEC. Aux termes de l'article 27 du règlement de 2008, seules les aides visant à soutenir la première participation d'une PME à une foire ou une exposition pouvaient bénéficier de l'exemption. Désormais, l'exemption n'est plus limitée à la participation initiale. Les autres conditions demeurent inchangées : le montant de l'aide ne doit pas dépasser 50 % des coûts résultant de la location, de la mise en place et de la gestion d'un stand et est plafonnée à 2 M d'euros.

2.1.4. Les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne

Cette catégorie d'aides est une innovation du RGEC de 2014.

Sont visés les projets de coopération territoriale européenne (CTE) relevant du règlement n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne ». Il s'agit de projets faisant intervenir des entreprises situées dans au moins deux États membres ou un État membre et un pays tiers.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les PME pour financer les surcoûts liés à la coopération entre des partenaires situés dans différents États membres ou pays tiers, la Commission a jugé nécessaire de favoriser les aides destinées à de tels projets¹¹.

11. Cf. considérant 41 du RGEC.

Les coûts admissibles sont :

- les coûts liés à la coopération organisationnelle, y compris les coûts de personnel et de bureaux, dans la mesure où ils sont afférents au projet de coopération ;
- les coûts liés aux services de conseil et d'appui à la coopération fournis par des conseillers et des prestataires de services externes. Ces services ne peuvent pas constituer une activité permanente ou périodique de l'entreprise et doivent être sans rapport avec les dépenses de fonctionnement habituelles de l'entreprise ;
- les frais de déplacement, les dépenses d'équipement et d'investissement directement liées au projet, ainsi que l'amortissement des instruments et des équipements utilisés directement pour le projet en cause.

L'intensité de l'aide est limitée à 50% des coûts admissibles.

2.2. Les aides en faveur de l'accès des PME au financement

Au titre des aides en faveur de l'accès des PME au financement, sont couvertes, sous réserve du respect des conditions :

- les aides au financement des risques ;
- les aides en faveur des jeunes pousses ;
- les aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME ;
- les aides couvrant les coûts de prospection.

2.2.1. Les aides au financement des risques

L'article 21 du RGEC se substitue aux dispositions du précédent RGEC relatives aux aides sous forme de capital-investissement¹². Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 21 précisent les formes d'aides au financement des risques autorisées selon qu'elles sont destinées aux intermédiaires financiers, à des investisseurs privés indépendants ou directement aux entreprises admissibles. Concernant ces dernières, les aides au financement des risques peuvent prendre la forme « d'investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres, de prêts, de garanties ou d'une combinaison de ces instruments » (§4).

Toutes les PME ne bénéficient pas de l'exemption prévue à cet article. Des conditions supplémentaires, énumérées au paragraphe 5, doivent être remplies¹³ :

- les entreprises n'exercent leurs activités sur aucun marché ;
- ou elles exercent leurs activités sur un marché, quel qu'il soit, depuis moins de sept ans après leur première vente commerciale¹⁴ ;
- ou elles ont besoin d'un investissement initial en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché

12. Sur ces dispositions, cf. l'édition 2014 du Vademecum.

13. Pour les PME ne remplissant pas ces conditions, le paragraphe 18 autorise des aides au financement des risques sous certaines réserves strictes. En particulier, les aides doivent remplir les conditions définies dans le règlement 1407/2013 relatif aux aides *de minimis*.

14. Des aides au financement des risques peuvent être accordées au-delà de cette période à condition que les exigences posées au §6 soient remplies.



géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de leur chiffre d'affaires annuel moyen des cinq années précédentes.

Dans tous les cas, il doit s'agir de PME non cotées.

Les aides sous formes d'investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres doivent respecter les conditions posées aux paragraphes 7 et 8 de l'article 21.

Aux termes du paragraphe 9, le montant total des aides ne peut excéder 15 M d'euros par entreprise. En outre, les mesures d'aides au financement des risques doivent être accompagnées d'une participation privée. Les paragraphes 10 et 11 établissent les seuils minimaux de cette participation.

Le paragraphe 13 détaille les conditions que doivent remplir toutes les mesures de financement des risques. En particulier, elles doivent, sauf exception, être mises en œuvre par des intermédiaires financiers, sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire¹⁵. Ces intermédiaires doivent être gérés dans une optique commerciale (§15).

Par ailleurs, les décisions de financement doivent être motivées par la recherche d'un profit. A cette fin, certaines conditions sont posées au paragraphe 14 afin de déterminer si cette exigence est respectée. A titre d'exemple, la décision de financement doit se fonder sur un plan d'entreprise viable. Une stratégie de désengagement doit également être établie.

Des conditions spécifiques aux mesures de garanties ou de prêts sont arrêtées au paragraphe 16.

La compatibilité des régimes d'aides aux PME sous forme de capital-investissement, qui ne remplissent pas les critères ci-dessus, est appréciée par la Commission sur la base des conditions posées par les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques¹⁶. Dans ce cas, la mesure fera l'objet d'une appréciation détaillée en vue de la mise en balance de ses effets positifs et négatifs.

2.2.2. Les aides en faveur des jeunes pousses

Peuvent bénéficier de cette exemption, les « *petites entreprises non cotées, enregistrées depuis un maximum de cinq ans, qui n'ont pas encore distribué de bénéfices et qui ne sont pas issues d'une concentration* »¹⁷.

L'article 22, §3 autorise trois formes d'aides, qui peuvent, sous réserve de respecter les exigences du paragraphe 4, être combinées : des prêts, des garanties et des subventions. La durée des prêts et des garanties est limitée à 10 ans. Les montants autorisés varient selon le type d'aides et l'implantation géographique de l'entreprise¹⁸. Les petites

15. Aux termes du paragraphe 12, le bénéficiaire du RGEC est soumis au respect du principe de non-discrimination concernant le choix des intermédiaires financiers.

16. JOUE C 19 du 22 janvier 2014. Ces lignes directrices remplacent les lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME d'août 2006 (JOUE C 194 du 18 août 2006), modifiées par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 (JOUE C329 du 7 décembre 2010). Cf. l'édition 2014 du Vademecum.

17. Article 22, §2 du RGEC. Pour les entreprises dont l'enregistrement n'est pas obligatoire, la période d'admissibilité de cinq ans peut être considérée comme débutant soit au moment où l'entreprise démarre son activité économique soit au moment où elle est assujettie à l'impôt pour l'activité économique qu'elle exerce.

18. L'article 22, §3 autorise des montants d'aides plus élevés pour les entreprises établies dans des zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, §3, c), TFUE et pour les entreprises établies dans des zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, §3, a), TFUE.

entreprises innovantes bénéficient d'un régime plus favorable, les montants maximaux fixés au paragraphe 3 pouvant être doublés¹⁹.

2.2.3. Les aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME

Ces aides peuvent prendre la forme d'aides au démarrage en faveur du gestionnaire de plate-forme si celui-ci est une petite entreprise au sens du RGEC. Dans ce cas, les conditions fixées à l'article 22 relatif aux aides en faveur des jeunes pousses s'appliquent.

Elles peuvent également, sous conditions, prendre la forme d'incitations fiscales²⁰.

2.2.4. Les aides couvrant les coûts de prospection

Aux termes de l'article 24 du RGEC, les coûts admissibles « *sont les coûts de premier examen et de contrôle préalable formel effectués par des gestionnaires d'intermédiaires financiers ou des investisseurs pour déterminer quelles seront les entreprises admissibles en vertu des articles 21 et 22* ».

L'aide ne doit pas excéder 50 % des coûts admissibles.

3. Le cas des régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME (cf. fiche I2)

Le règlement général d'exemption dispose que les aides accordées aux entreprises en difficulté « *doivent être appréciées à la lumière des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté* »²¹, afin d'éviter que ces dernières ne soient contournées. Les aides aux entreprises en difficulté sont donc exclues du champ d'application du règlement général d'exemption.

Cependant, le but du règlement général d'exemption étant de réduire la charge administrative des États membres lors de l'attribution d'aides aux PME, il est prévu une définition simplifiée de l'entreprise en difficulté. L'article 2, §18 exclut ainsi, dans certains cas, les PME de la définition des entreprises en difficulté, de sorte qu'elles puissent bénéficier du RGEC.

4. Les effets de l'exemption : la substitution d'une procédure d'information à une procédure de notification

Le règlement général d'exemption dispose que les régimes d'aides qui remplissent toutes les conditions énumérées sont compatibles avec le marché intérieur du traité et sont donc exemptés de l'obligation de notification.

19. La notion d'« entreprise innovante » est définie à l'article 2, §80 du RGEC.

20. Cf. article 23, §2, 2^{ème} al.

21. Considérant 14 du RGEC.



Cette exemption ne décharge toutefois pas l'État de toutes contraintes procédurales et administratives. En effet, la Commission exige des États membres :

- de lui communiquer dans un délai de vingt jours suivant l'entrée en vigueur d'un régime d'aide ou l'octroi d'une aide *ad hoc* un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée. Ce résumé est communiqué par l'intermédiaire du système de notification électronique en utilisant le formulaire prévu à l'annexe II du règlement ;
- de publier sur l'Internet le texte intégral de la mesure d'aide en question. Dans le cas d'un régime d'aide, ce texte énonce les conditions fixées par la législation nationale qui garantissent le respect des dispositions en cause du règlement ;
- d'établir un rapport sous forme électronique sur l'application du règlement pour chaque année complète ou chaque partie de l'année durant laquelle le règlement s'applique.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur des PME pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40453. Le régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de l'accès des PME au financement pour la période 2014-2020 a été enregistré sous la référence N° SA.40390.

Références bibliographiques

Textes

Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des petites et moyennes entreprises, notifiée sous le numéro C (2003) 1422 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE L 124/36*, 20 mai 2003.

Règlement n° 800/2008 du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le Marché commun (dit règlement général d'exemption par catégorie), *JOUE L 214/3*, 9 août 2008.

Règlement n°1224/2013 du 29 novembre 2013 modifiant le règlement n°800/2008 en ce qui concerne sa durée de validité.

Règlement 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 (RGEC).

Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques (*JOUE C 19* du 22 janvier 2014)

FICHE 10

Les aides à finalité régionale

Les aides d'État à finalité régionale ont pour principal objet de réduire l'écart de développement entre les différentes régions de l'Union européenne. Elles encouragent les investissements, la création durable d'emplois et la création de nouveaux établissements dans les régions européennes les plus désavantagées.

En visant à surmonter les handicaps de ces régions, les aides d'État à finalité régionale doivent permettre d'améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. Ces aides poursuivent un objectif de « *solidarité communautaire* ¹ ».

Elles sont fondées sur l'article 107 § 3 points a) et c) du TFUE. Leur régime est précisé par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 publiées au *JOUE* du 23 juillet 2013, qui s'inscrivent dans le cadre de l'initiative de la communication de la Commission du 8 mai 2012 de modernisation des aides.

Elles bénéficient, par ailleurs, du règlement d'exemption 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 (RGEC)² qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 et a abrogé le précédent règlement d'exemption n°800/2008 du 6 août 2008.

I. Les territoires couverts par les aides à finalité régionale (AFR)

Les aides à finalité régionale peuvent être octroyées aux entreprises ³ se situant sur le territoire d'une commune intégrée au zonage AFR (cf. ci-dessous).

I.1. Seuls certains territoires européens peuvent entrer dans le champ des AFR

Les aides régionales servent à corriger les désavantages économiques qui affectent certaines régions de l'Union. À cet égard, l'article 107 § 3 du TFUE précise que : « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :*

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi,

1. TPICE, 12 décembre 1996, *AKT c/ Commission*, aff. T-380/94.

2. Publié au *JOUE* L187 du 26 juin 2014, p.1.

3. Elles ne peuvent être octroyées à des entreprises en difficulté.

ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale, (...)

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, (...).

Les deux dérogations envisagées présentent donc un caractère exceptionnel. Les précisions apportées sous la lettre a), comme le montre l'utilisation des termes « anormalement » et « grave », ne couvrent que des régions où la situation est extrêmement défavorable. Le traité de Lisbonne fait toutefois automatiquement entrer dans cette catégorie les territoires visés à l'article 349 du TFUE (à savoir les régions ultrapériphériques ⁴).

1.2. La liste des territoires éligibles aux AFR est précisée par des cartes régionales

La Commission a fixé des règles qui permettent de délimiter les régions de l'Union qui sont susceptibles de bénéficier des dérogations prévues à l'article 107 § 3 points a) et c) ⁵ du TFUE. Celles-ci sont recensées aux moyens de « cartes régionales », dressées en collaboration avec les États membres et pour une période déterminée ⁶.

Ces cartes régionales obéissent à un principe de répartition simple. Le nombre de régions géographiquement couvertes doit être nettement inférieur à celles qui ne le sont pas ⁷. Pour ce faire, un taux de pourcentage de population est préalablement fixé ⁸.

Pour la période 2014-2020, ce taux est porté à 24,17%⁹ de la population française au lieu de 18% pour la précédente période 2007-2013

Ce critère d'admissibilité est ensuite complété par des critères économiques et statistiques qui permettent d'identifier avec plus de précisions les zones qui sont en développement économique.

- Une région pourra entrer dans la catégorie prévue par l'article 107 § 3 a) à partir du moment où « la situation économique y est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de l'Union ¹⁰ ». Tel est le cas des régions dont le PIB par habitant ne dépasse pas le seuil de 75 % de la moyenne communautaire, ainsi que des régions ultrapériphériques.

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, les aides régionales, accordées en vertu de l'article 107§3 a), entrent dans la catégorie appelée « zone a ».

4. Pour la France, l'article 349 vise : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Martin et Mayotte (conformément à la décision 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014). Inversement, Saint-Barthélemy a cessé d'être une région ultrapériphérique pour accéder au statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) depuis le 1^{er} janvier 2012 (conformément à la décision 2010/718/UE du Conseil européen du 29 octobre 2010 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy).

5. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, JOUE C54/13 du 4 juin 2006, points 12 et suivants. Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, JOUE C209/1 du 23 juillet 2013, points 145 et suivants.

6. Correspondant à la période pour laquelle les lignes directrices sont en vigueur.

7. Point 12 des lignes directrices pour 2007-2013 et point 146 des lignes directrices pour 2014-2020.

8. Fixé à 45,5 % de la population européenne pour l'ensemble des vingt-sept États membres dans les lignes directrices pour 2007-2013, le taux est passé à 47% de la population européenne pour l'ensemble des vingt-huit États membres dans les lignes directrices pour 2014-2020 notamment en raison des effets de la crise économique. Les textes prévoient des mesures transitoires détaillées afin de pallier les effets de seuils.

9. Soit 2,93% au titre du 107.3 a) et 21,24% au titre du 107.3 c).

10. CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, aff. 248/84, pt 19.

- Pour les aides régionales accordées au titre de l'article 107 § 3, c) ¹¹, la Commission fixe d'abord le plafond de couverture en terme de population par État membre et procède ensuite à la sélection des régions éligibles au regard d'une série de critères suffisamment souples pour refléter la grande diversité des situations dans lesquelles l'octroi d'AFR peut se justifier (sont par exemple couvertes les régions dont la population est de plus de 100 000 habitants et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne communautaire ou dont le taux de chômage est supérieur à 115 % de la moyenne nationale...).

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, les aides régionales accordées au titre de l'article 107§3 c) appartiennent à la catégorie « zone c ». Dans la catégorie « zone c », les lignes directrices distinguent deux types d'aides ¹² : celles qui remplissent des conditions « préétablies » et qu'un État membre peut désigner comme entrant dans la catégorie « zone c » sans devoir se justifier ¹³ et celles qu'un État membre peut désigner à condition de démontrer que ces zones respectent certains critères socio-économiques ¹⁴. Les « zones c » doivent également respecter le plafond de couverture en terme de population par État membre.

- En pratique, l'État membre établit une carte qui est ensuite notifiée à la Commission. Cette carte permet de visualiser les zones éligibles au titre des dérogations mentionnées au point a) et au point c). La nouvelle carte française du zonage des AFR pour 2014-2020 a été adoptée par le décret du 2 juillet 2014 pris en Conseil d'Etat¹⁵ après approbation de la Commission¹⁶, la précédente carte des zones AFR pour 2007-2013 ayant été prorogée jusqu'au 30 juin 2014.

2. Les règles d'octroi des aides AFR

2.1 Le champ d'application des AFR

2.1.1 Les secteurs de l'économie concernés par les AFR

Tous les secteurs d'activités sont concernés, à l'exception ¹⁷ de la pêche et de l'aquaculture, de l'agriculture ¹⁸, des transports, les aides octroyées aux aéroports ou au secteur de l'énergie, qui sont couverts par des encadrements spécifiques ¹⁹.

11. Cf. les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 20014-2020, précité, point 153 et suivants.

12. Cf. les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, précité, point 153 et suivants.

13. Les zones « c » préétablies désignent les anciennes zones « a » et les zones à faible densité de population (soit moins de 8 habitants au km² ou moins de 12,5 habitants au km²).

14. Les zones « c » non préétablies doivent remplir un certain nombre de critères qui tiennent compte de certains problèmes socio-économiques, géographiques ou structurels. Sont couvertes les régions qui répondent à des critères de nombre d'habitant (par exemple, dont la population est de moins de 100 000 habitants ou de plus de 100 000 habitants si la zone est contiguë à certaines régions), ou en l'absence d'un tel critère, en fonction de leur emplacement géographique (isolement géographique déterminé ou zone contiguë adjacente à une zone « a », ou zone contiguë subissant des changements structurels majeurs). Ces critères peuvent être associés à des caractéristiques tels que le niveau de PIB par habitant (inférieur à la moyenne communautaire) ou le taux de chômage (supérieur à 115 % de la moyenne nationale).

15. Décret n°2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, JORF n°0152 du 3 juillet 2014 p. 10999.

16. Décision de la Commission C (2014) 2609 du 7 mai 2014 relative à la carte française des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, et corrigendum C(2014) 5584 final du 7 août 2014.

17. Article 1 § 3 du règlement (CE) N° 800/2008 de la commission du 6 août 2008 précité.

18. Excepté dans le cas de la transformation et la commercialisation des produits agricoles pour lesquelles les lignes directrices AFR s'appliquent (point10 lignes directrices 2014-2020).

19. Cf. points 10 et 11 des lignes directrices AFR pour 2014-2020.

Depuis le 1^{er} janvier 2014 sont, en revanche, couvertes par les lignes directrices AFR, les aides à la construction navale à finalité régionale ²⁰.

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, sont, en outre, expressément exclues de la possibilité de bénéficier des aides AFR, les aides en faveur des secteurs de la sidérurgie et des fibres synthétiques qui ne sont pas considérées comme compatibles avec le marché intérieur ²¹.

Les lignes directrices 2014-2020 prévoient également des règles spécifiques de compatibilité pour les AFR en faveur des réseaux à haut débit et en faveur des infrastructures de recherche ²².

2.1.2 Les entreprises concernées par les AFR

Sont exclues du bénéfice des AFR les entreprises en difficulté qui relèvent d'un encadrement spécifique ²³.

En outre, les lignes directrices pour 2014-2020 limitent aux seuls investissements les aides AFR accordées aux grandes entreprises ²⁴.

2.2. Les aides AFR exemptées de notification au titre du RGEC

Sont exclues du bénéfice du RGEC, les aides en faveur des activités des secteurs de la sidérurgie, du charbon, de la construction navale, des fibres synthétiques, des transports et des infrastructures correspondantes, de la production et de la distribution d'énergie, et des infrastructures énergétiques.

Sont également exclus des régimes d'aides ciblant un nombre limité de secteurs d'activité économique particuliers ²⁵, les régimes d'aides à finalité régionale visant à compenser les coûts liés au transport de marchandises produites dans les régions ultrapériphériques ou les zones à faible densité de population et qui bénéficient 1° aux activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits énumérés à l'annexe I du traité ou 2° aux activités classées aux sections A « agriculture, sylviculture et pêche », B « industries extractives » et D « production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné » de la NACE Rév.2 par le règlement n°1893/2006²⁶, ou 3° au transport de marchandises par conduites.

Sont enfin exclues du bénéfice du RGEC les aides individuelles à l'investissement à finalité régionale accordées à des bénéficiaires ayant cessé une activité identique ou similaire dans l'Espace économique européen dans les deux ans précédant leur demande d'aide ou, qui, au moment de l'introduction de cette demande, envisagent concrètement de cesser une telle activité dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement initial pour

20. Expiration au 31 décembre 2013 de l'encadrement des aides d'État à la construction navale (JO C 364 du 14/12/2011).

21. Point 9 des lignes directrices 2014-2020.

22. Cf. Points 12 et 13.

23. Cf. Lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO C 244, du 1^{er} octobre 2004, p.2) telles que prorogées par le JO C 156 du 9 juillet 2009 et le JO C 296 du 2 octobre 2012.

24. Points 14 et 15.

25. L'article 2 § 46 du RGEC les définit comme des régimes couvrant des activités relevant de moins de cinq catégories de la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév 2. D'après l'article 13, b) du RGEC, les régimes bénéficiant aux activités touristiques, aux infrastructures à haut débit ou à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles ne sont pas considérés comme ciblant des secteurs d'activité économique particuliers.

26. Ce règlement du 20 décembre 2006 paru au JOUE L 393 du 30 décembre 2006 établit une nomenclature statistique commune des activités économiques dans la communauté européenne dénommée « NACE Rév. 2 ».

lequel l'aide est demandée dans la zone concernée, ainsi que les aides au fonctionnement à finalité régionale octroyées aux entreprises dont les activités principales relèvent de la section K « activités financières et d'assurance » de la NACE Rév 2²⁷ ou aux entreprises exerçant des activités intra groupe et dont les activités principales relèvent de certaines classes de la NACE Rév 2²⁸.

2.2.1. Les aides couvertes par le RGEC

Peuvent être octroyées au titre des aides à finalité régionale et exemptées de notification si elles respectent les dispositions communes du chapitre I du RGEC²⁹ ainsi que les conditions posées par les articles 14, 15 et 16 :

- les aides à l'investissement ;
- les aides au fonctionnement ;
- les aides en faveur du développement urbain.

a) Les aides à l'investissement

Au sens du RGEC, une aide à l'investissement à finalité régionale se définit comme toute aide à finalité régionale octroyée pour un investissement initial ou un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique³⁰.

On entend par investissement initial :

- tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant ou ;
- toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé ou aurait fermé sans cette acquisition et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à l'exclusion de la simple acquisition des parts d'une entreprise³¹.

On entend par investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique :

- tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement ou à la diversification de l'activité d'un établissement, à la condition que la nouvelle activité ne soit ni identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement ;
- l'acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à la condition

27. Cf. article 13, e) du RGEC.

28. Cf. article 13, e) du RGEC : classes 70.10 « activités des sièges sociaux » ou 70.22 « conseils pour les affaires et autres conseils de gestion ».

29. Parmi ces dispositions, on trouve la détermination de seuils au-delà desquels les aides à finalité régionale doivent être notifiées, conformément à l'article 4, §1, a) et b) du RGEC. Ce seuil est fixé au montant ajusté de l'aide calculée selon la formule prévue à l'article 2, point 20 pour un investissement dont les coûts admissibles s'élèvent à 100 millions d'euros pour les aides à l'investissement à finalité régionale, et à 20 millions d'euros, pour les aides à finalité régionale en faveur du développement urbain.

30. Cf. article 2, § 41 du RGEC.

31. Cf. article 2, § 49 du RGEC.

que la nouvelle activité exercée grâce aux actifs acquis ne soit ni identique ni similaire à celle exercée au sein de l'établissement avant l'acquisition³².

Le régime de ces aides, prévu à l'article 14 du règlement, est très détaillé³³.

Il est applicable à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, pour un investissement initial dans les zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, §3, a) TFUE (« zone a »)

Dans les zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, §3, c) TFUE (« zone c »), il est applicable aux PME pour un investissement initial, quelle qu'en soit la forme. En ce qui concerne les grandes entreprises, le régime prévu par le RGEC s'applique seulement pour un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone concernée.³⁴

L'article 14 prévoit par ailleurs des conditions spécifiques aux aides à finalité régionale en faveur du développement des réseaux à haut débit et à celles en faveur des infrastructures de recherche³⁵.

Les coûts admissibles sont les coûts d'investissement dans des actifs corporels et incorporels, les coûts salariaux estimés liés à la création d'emplois à la suite d'un investissement initial calculés sur une période de deux ans, ou une combinaison des coûts précités, à condition que le montant cumulé n'excède pas le montant le plus élevé des deux.

Après son achèvement, l'investissement est maintenu dans la zone bénéficiaire pendant une durée de 5 ans minimum, ou de 3 ans minimum dans le cas des PME³⁶.

Des dispositions spécifiques sur les coûts admissibles sont détaillées aux paragraphes 6, 7, 8 et 9 de l'article 14 du RGEC. L'intensité de l'aide en équivalent-subvention brut ne doit pas dépasser le seuil des AFR, en vigueur à la date à laquelle les aides sont accordées dans la région en question.

Pour la période 2014-2020, les plafonds d'intensités d'aides varient en fonction du zonage (elles sont plus élevées dans la zone « a » que dans la zone « c »³⁷) et sont également majorées de 20 points pour les petites entreprises et de 10 points pour les moyennes entreprises. Si l'intensité de l'aide est calculée sur la base d'une combinaison des coûts d'investissement et des coûts salariaux, l'intensité d'aide maximale ne peut dépasser le montant le plus favorable résultant de l'application de cette intensité sur la base de ces deux catégories de coûts. Pour les grands projets d'investissement³⁸, le montant d'aide ne peut pas dépasser le « montant ajusté de l'aide » calculé selon la formule prévue par le RGEC³⁹.

Par ailleurs, tout investissement initial engagé par le même bénéficiaire (au niveau d'un groupe) au cours d'une période de trois ans commençant à la date de début des travaux réalisés grâce à un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans la même région de niveau 3 de la nomenclature des unités territoriales statistiques est considéré comme

32. Cf. article 2, § 51 du RGEC.

33. Étant donné la diversité des opérations couvertes, il ne fera pas, ici, l'objet d'un traitement exhaustif.

34. Article 14. §3 du RGEC. 3.

35. Article 14, § 10 et 11.

36. Cf. article 14, § 5 du RGEC. Cette condition n'empêche pas le remplacement d'une installation ou d'un équipement devenus obsolètes ou endommagés au cours de cette période, pour autant que l'activité économique soit maintenue dans la zone considérée pendant la période minimale applicable.

37. Cf. point 5.4 des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 (2013/C 209/01).

38. Définis à l'article 2, point 52 du RGEC. Il s'agit de tout investissement initial dont les coûts admissibles sont supérieurs à 50 millions d'euros, calculés aux prix et taux de change en vigueur à la date d'octroi de l'aide.

39. Cf. article 2, point 20 du RGEC.

faisant partie d'un projet d'investissement unique. Lorsqu'un projet d'investissement unique est un grand projet d'investissement, le montant d'aide total pour le projet d'investissement unique ne dépasse pas le « montant ajusté de l'aide » applicable aux grands projets d'investissement.

Enfin, le bénéficiaire de l'aide doit apporter une contribution financière équivalant à au moins 25% des coûts admissibles, au moyen de ses ressources propres ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fasse l'objet d'aucun soutien public.

b) Les aides au fonctionnement

Au sens du RGEC, constitue une aide au fonctionnement à finalité régionale toute aide visant à réduire les dépenses courantes de l'entreprise qui n'est pas liée à un investissement initial et couvrant des catégories de coûts tels que les coûts liés au personnel, aux matériaux, aux services contractés, aux communications, à l'énergie, à la maintenance, aux locations, à l'administration, etc., mais ne couvrant ni les charges d'amortissement ni les coûts de financement si ceux-ci ont été inclus dans les coûts admissibles au moment de l'octroi de l'aide à l'investissement⁴⁰.

Les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à compenser :

- les surcoûts liés au transport de marchandises produites dans les zones admissibles au bénéfice des aides au fonctionnement, ainsi que les surcoûts liés au transport de marchandises transformées dans ces zones, sous réserve du respect de certaines conditions⁴¹;
- les surcoûts de fonctionnement autres que les coûts liés au transport supportés dans les régions ultrapériphériques et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents visés à l'article 349 TFUE, sous réserve du respect de certaines conditions⁴².

L'intensité de l'aide ne peut excéder 100% des surcoûts admissibles définis à l'article 15 du RGEC.

c) Les aides en faveur du développement urbain

Les projets de développement urbain remplissent les critères suivants :

- ils sont mis en œuvre par l'intermédiaire de fonds de développement urbain dans les zones assistées ;
- ils sont cofinancés par les fonds structurels et d'investissement européens ;
- ils soutiennent la mise en œuvre d'une « stratégie intégrée en faveur du développement urbain durable ».

40. Cf. article 2, § 42 du RGEC.

41. Cf. article 15, §2, point a) du RGEC : i) Les bénéficiaires exercent leur activité de production dans ces zones ; ii) les aides sont objectivement quantifiables à l'avance sur la base d'un montant forfaitaire ou d'un montant par tonne-kilomètre ou de toute autre unité pertinente ; iii) ces surcoûts liés au transport sont calculés sur la base du trajet parcouru par les marchandises à l'intérieur des frontières de l'Etat membre concerné, en utilisant le moyen de transport présentant le coût le plus faible pour le bénéficiaire. Dans le cas des régions ultrapériphériques uniquement, les surcoûts liés au transport de marchandises transformées dans ces zones peuvent inclure les coûts du transport des marchandises de leur lieu de production, quel qu'il soit, vers ces zones.

42. Cf. article 15, §2, point b) du RGEC : i) les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique ; ii) le montant d'aide annuel par bénéficiaire au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas : 15% de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou 25% des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou 10% du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.

L'investissement total dans un projet de développement urbain au titre d'une mesure d'aide au développement urbain, quelle qu'elle soit, ne peut dépasser 20 millions d'euros.

Les coûts admissibles sont les coûts totaux du projet de développement urbain qui doivent être conformes à certaines dispositions relatives aux fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)⁴³.

Les aides au développement urbain mobilisent des fonds supplémentaires auprès d'investisseurs privés au niveau des fonds de développement urbain ou des projets de développement urbain, pour atteindre un montant agrégé équivalant à 30% au minimum, du financement total fourni à un projet de développement urbain.

Les mesures de développement urbain doivent remplir certaines conditions énumérées à l'article 16, § 8 du RGEC, en vertu desquelles, notamment, les gestionnaires de fonds de développement urbain sont sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire, conformément aux règles nationales et de l'Union applicables

Les fonds de développement urbain sont gérés dans une optique commerciale et garantissent que les décisions de financement sont motivées par la recherche d'un profit. L'article 16, §9 du RGEC estime que cette exigence est remplie lorsque, notamment, les gestionnaires du fonds de développement urbain perçoivent une rémunération conforme aux pratiques du marché.

L'Etat peut confier la mise en œuvre de la mesure d'aide au développement urbain à une entité mandatée.

2.2.2. Les formes d'aides

Les aides à finalité régionale peuvent être octroyées sous la forme de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts⁴⁴, de garanties⁴⁵, d'avantages fiscaux lorsque la mesure prévoit un plafond garantissant que le seuil applicable n'est pas dépassé (telles que l'exonération de la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1465 du Code général des impôts (CGI) et de l'impôt sur les sociétés mentionné à l'article 44 sexies et septies du CGI).

2.2.3. Régimes d'aides français ⁴⁶

Le régime cadre exempté de notification n°SA.39252 relatif aux aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 et s'applique jusqu'au 31 décembre 2020 ou, le cas échéant, à une date ultérieure si la Commission européenne a pris une décision autorisant sa prolongation. La base juridique des aides est constituée, notamment, pour l'intervention des collectivités territoriales, par les dispositions du code général des collectivités territoriales contenues notamment aux articles L. 1511-1 à 1511-5.

43. Cf. articles 37 et 65 du règlement n°1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement n°1083/2006, JOUE L 347 du 20 décembre 2013.

44. Lorsque l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base du taux de référence en vigueur au moment de l'octroi de l'aide. Cf. article 5, §2, point b) du RGEC.

45. Dans les conditions fixées à l'article 5, §2, point c) du RGEC.

46. Toutes les informations relatives à ces régimes cadres exemptés figurent sur le site du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), au lien suivant : <http://cget.gouv.fr/reglementation-aides-publiques-aux-entreprises#aidessectorielles>.

2.2.4. Les effets de l'exemption : la substitution d'une procédure d'information à une procédure de notification

Les aides qui respectent les conditions mentionnées ci-dessus sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de notification à la Commission.

L'État membre reste, toutefois, soumis à certaines contraintes procédurales. En particulier, il est tenu à des obligations d'informations à la Commission, conformément aux dispositions de l'article 11 du RGEC.

2.3. Les aides AFR qui doivent être notifiées à la Commission au titre des lignes directrices de la Commission relatives aux AFR

Les aides à finalité régionale qui ne peuvent être exemptées de notification au titre du RGEC, parce qu'elles n'en respectent pas toutes les conditions, doivent être conformes aux lignes directrices pour la période 2014-2020⁴⁷ applicables depuis le 1^{er} juillet 2014⁴⁸ et être notifiées à la Commission conformément aux dispositions de l'article 108 § 3 du TFUE.

2.3.1 Les mesures compatibles sont des mesures d'aide à l'investissement⁴⁹ ou des régimes d'aide au fonctionnement

a) Les lignes directrices pour la période 2014-2020 distinguent les régimes d'aides à l'investissement, des aides à l'investissement individuelles et des régimes d'aides au fonctionnement

■ Les régimes d'aides à l'investissement à finalité régionale doivent faire partie intégrante d'une stratégie de développement régional comportant des objectifs clairement définis, être cohérents avec ces objectifs et contribuer à leur réalisation.

De tels régimes peuvent être mis en place dans les « zones a » pour soutenir les investissements initiaux des PME ou des grandes entreprises. Dans les « zones c », des régimes peuvent être mis en place pour soutenir les investissements initiaux des PME et les investissements initiaux en faveur des nouvelles activités des grandes entreprises.

Lorsqu'elle accorde une aide à des projets d'investissement individuels sur la base d'un régime, l'autorité d'octroi doit confirmer que le projet sélectionné contribuera à atteindre l'objectif du régime et donc à réaliser la stratégie de développement de la zone concernée. L'État peut pour cela se fonder sur les renseignements fournis par le demandeur d'aide dans le formulaire figurant à l'annexe V des lignes directrices.

Pour contribuer au développement de la zone concernée, les investissements doivent être maintenus dans la zone pendant au moins cinq ans, ou trois ans pour les PME, après leur achèvement.

47. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, précitées.

48. La Commission a approuvé la carte française des zones d'aides à finalité régionale dans sa décision C(2014) 2609 du 7 mai 2014 et le décret n°2014-758 du 2 juillet 2014 définit, pour la période 2014-2020, les zones, conditions et limites dans lesquelles des aides à finalité régionale et des aides à l'investissement des PME peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur en application du RGEC et conformément aux lignes directrices du 23 juillet 2013 concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020.

49. Régime d'aide ou aide à l'investissement individuelle notifiée.

Pour garantir la viabilité des investissements, l'Etat membre veille à ce que le bénéficiaire contribue financièrement à au moins 25% des coûts admissibles⁵⁰, au moyen de ressources propres ou d'un financement extérieur sans aucun soutien public⁵¹.

Pour éviter les répercussions négatives sur l'environnement des mesures d'aides, l'Etat doit également s'assurer du respect de la législation de l'Union en matière d'environnement.

■ En ce qui concerne les aides à l'investissement individuelles notifiées, l'Etat membre doit démontrer leur contribution régionale soit au moyen des divers indicateurs énumérés au point 40 des lignes directrices (nombre d'emplois directement ou indirectement créés), soit en renvoyant au plan d'entreprise du bénéficiaire de l'aide.

Pour les aides ad hoc⁵², l'Etat membre doit démontrer que le projet est cohérent avec la stratégie de développement de la zone concernée et qu'il y contribue.

■ Les régimes d'aides au fonctionnement sont conditionnés à la définition préalable des obstacles à la création ou au maintien d'une activité économique auxquels fait face le développement des zones défavorisées, dont il résulte que les aides à l'investissement, seules, se révèlent insuffisantes pour y remédier.

L'Etat membre doit démontrer dans chaque cas (aides destinées aux PME en zone « a », aides destinées à compenser certains surcoûts dans les régions ultrapériphériques, aides destinées à empêcher ou réduire la dépopulation dans les zones à très faible densité de population) les difficultés spécifiques que les régimes d'aides au fonctionnement sont destinés à résoudre.

b) Selon les lignes directrices pour 2014-2020, les grandes entreprises peuvent toujours percevoir des mesures d'aides à l'investissement

Toutefois, la Commission exerce un contrôle plus poussé à leur égard estimant qu'elles sont « moins touchées que les PME par les handicaps régionaux », qu'elles peuvent engendrer des économies d'échelle importantes minimisant les coûts inhérents à la situation géographique, et qu'elles jouissent d'un pouvoir de négociation important vis-à-vis des autorités. En raison de leur faible effet incitatif et du potentiel élevé de distorsion de concurrence, les AFR accordées aux grandes entreprises en zone « c » ne sont compatibles avec le marché intérieur que pour des investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques pour ces zones ou en vue de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue de nouvelles innovations dans les procédés⁵³.

2.3.2. Les lignes directrices pour 2014-2020 clarifient les « principes communs » de compatibilité de toutes les mesures d'aides AFR ⁵⁴

La Commission considère, conformément à sa communication sur la modernisation des aides d'Etat du 8 mai 2012, qu'une mesure d'AFR est compatible avec le TFUE si elle respecte les sept critères cumulatifs suivants :

- la mesure d'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun bien défini ⁵⁵ ;

50. Cette obligation ne s'applique pas aux aides à l'investissement octroyées dans les régions ultrapériphériques où les intensités d'aide maximales peuvent dépasser 75% et aller jusqu'à 90% pour les PME.

51. Ce qui n'est pas le cas, par exemple, des prêts bonifiés, des prêts participatifs publics ou des participations publiques ne remplissant pas le critère de l'investisseur en économie de marché, des garanties publiques contenant des éléments d'aide ni des aides publiques octroyées dans le cadre de la règle de minimis.

52. Qui ne sont pas accordées sur la base d'un régime d'aides.

53. Points 14 et 15 des lignes directrices.

54. Points 3.1 à 3.8 des lignes directrices qui visent à chaque fois les régimes d'aides à l'investissement, les aides à l'investissement individuelles notifiées et les régimes d'aides au fonctionnement.

55. Les lignes directrices prévoient notamment que le bénéficiaire doit contribuer au minimum à hauteur de 25 % des coûts admissibles pour garantir la viabilité de l'investissement (point 38).

- l'intervention de l'État doit être nécessaire (par exemple corriger les défaillances du marché) ;
- la mesure d'aide doit constituer un instrument d'intervention approprié ⁵⁶ ;
- elle doit avoir un effet incitatif ⁵⁷ ;
- elle doit être proportionnée : son montant est limité au minimum nécessaire. L'intensité des aides varie en fonction de la zone ciblée et au regard de la taille du bénéficiaire de l'aide ;
- elle doit prévenir des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre États membres. La Commission prend désormais en compte les risques de délocalisations au sein de l'Union ⁵⁸ ;
- enfin, elle doit être transparente ⁵⁹.

2.3.3 Les lignes directrices 2014-2020 instaurent, en outre, de nouvelles obligations d'évaluation des aides ⁶⁰

Les lignes directrices instaurent de nouvelles obligations d'évaluation *ex post* pour certains régimes d'aides qui pourraient avoir pour effet de limiter leur durée à moins de quatre ans ⁶¹. Les obligations d'évaluation, effectuées par des experts indépendants, concernent des régimes dont le potentiel de distorsion de concurrence est particulièrement élevé et à la condition :

- qu'ils portent sur des montants élevés ;
- et présentent des caractéristiques nouvelles ou visent des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation.

L'évaluation est rendue publique et est transmise à la Commission, qui juge de l'opportunité de prolonger la mesure.

3. Le cumul des aides

3.1. Cumul et aides nationales

La multiplicité des distributeurs d'aides, associée à la nature générale des AFR accroît le risque de cumul, notamment avec les interventions horizontales.

56. La Commission privilégie les aides fondées sur des instruments de dette ou de capitaux propres (ex : prêts à taux d'intérêt réduit, apports de capitaux à des conditions favorables) plutôt que sous forme d'avantage financier direct.

57. Doit être démontré l'effet incitatif à la décision d'investissement et également, le cas échéant, au choix du site.

58. Ainsi, le point 122 des lignes directrices précise : « Lorsque le bénéficiaire cesse une activité identique ou similaire dans une autre zone de l'EEE pour la délocaliser vers la zone cible, et lorsqu'il existe un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation, l'aide en question a un effet négatif peu susceptible d'être compensé par des éléments positifs ». En outre, aux termes de son point 23 : « les aides individuelles octroyées en vertu d'un régime notifié restent soumises à l'obligation de notification conformément à l'article 108, paragraphe 3 du traité [...] si elles sont accordées à un bénéficiaire qui a fermé une activité identique ou similaire dans l'EEE deux ans avant la date de demande des aides ou qui, au moment de la demande des aides, a l'intention de fermer une telle activité dans un délai de deux ans après l'achèvement de l'investissement à subventionner ».

59. Point 141 des lignes directrices. Les obligations de transparence sont particulièrement renforcées et devront être conciliées, notamment, avec les préoccupations des États membres en matière de secret fiscal (dans le cadre des discussions en cours sur d'autres textes horizontaux).

60. Points 142 à 144 des lignes directrices.

61. À la fin du mois d'août 2014, la Commission a mis à disposition des États membres un certain nombre de documents pour la notification des plans d'évaluation : un document de réflexion, un document de travail sur l'évaluation des aides d'État, un communiqué de presse ainsi qu'un formulaire provisoire de plan d'évaluation.

Le RGEC consacre un article 8 au cumul des aides. Il impose de tenir compte du montant total d'aides d'Etat accordées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise considérées, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires, pour déterminer le respect des seuils de notification fixés dans son article 4 et les intensités d'aide maximales fixées dans son chapitre III.

Il apporte un éclaircissement sur le cas de la combinaison d'un financement provenant de l'Union et géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, avec une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, seule l'aide d'Etat est prise en compte pour s'assurer du respect des seuils de notification et des intensités d'aide maximales ou des montants d'aide maximaux, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles ne dépasse pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union.

Le règlement précise que les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées de notification peuvent être cumulées avec toute autre aide d'Etat, dès lors qu'elles portent sur des coûts admissibles identifiables différents. Elles peuvent également être cumulées avec toute autre aide d'Etat portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables exemptées en vertu des articles 21 (aides au financement des risques), 22 (aides en faveur des jeunes pousses) et 23 (aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME) du RGEC peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat ayant des coûts admissibles identifiables. Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec toute autre aide d'Etat aux coûts admissibles non identifiables, à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé, dans les circonstances de chaque cas, par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission.

Cependant, les aides exemptées ne peuvent être cumulées avec les aides *de minimis*, concernant les mêmes coûts admissibles, « *si ce cumul conduit à une intensité excédant celles fixées au chapitre III du présent règlement* » (art. 8, §5). L'aide *de minimis*, lorsqu'elle porte sur les mêmes coûts admissibles ou peut y être rattachée, doit donc être prise en compte, dans le calcul du montant de l'aide exemptée projetée.

Les lignes directrices 2014-2020 (pt 92), autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides hors régimes (*ad hoc*), à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Celle-ci doit être calculée au préalable par l'autorité qui octroie la première aide.

Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Les lignes directrices 2014-2020 renouvellent la possibilité, dans certains cas très limités et bien définis, de compléter les aides à l'investissement à finalité régionale par des aides au fonctionnement à finalité régionale.

3.2. Cumul et fonds structurels

Les AFR et les fonds européens structurels et d'investissement poursuivent des objectifs qui peuvent coïncider. En effet, les fonds structurels sont destinés à réduire les disparités

des niveaux de vie dans les régions européennes. Ils relèvent du titre XVIII de la 3^e partie du TFUE consacré à la « *cohésion économique, sociale et territoriale* ».

Le cumul est ici le principe : l'aide de l'État ou de la collectivité complète l'aide communautaire. Les aides publiques accordées dans ce cadre doivent, néanmoins, respecter les règles en matière d'aides d'État. À ce titre, la Commission rappelle que « *les décisions relatives aux programmes opérationnels financés par les Fonds structurels au cours de la période 2007-2013 contiennent une clause standard précisant que « toute aide publique accordée en application du présent programme doit être conforme aux règles de procédure et aux conditions matérielles applicables aux aides d'État à la date de l'octroi de l'aide publique ». Il incombe aux autorités de gestion de veiller à ce que cette condition soit remplie* »⁶².

La Commission veille, notamment, à ce que la totalité des ressources publiques, dont font partie les fonds structurels et leur cofinancement national, ne dépasse pas le montant maximum autorisé au titre de la réglementation en matière d'aides d'État .

Références bibliographiques

Règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187, 26 juin 2014.

Communication de la Commission sur la politique régionale et la politique de concurrence, *JOCE* C 90, 26 mars 1998.

Communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur des grands projets d'investissement, *JOUE* C 223/2, 16 septembre 2009.

Lignes directrices concernant les aides à finalité régionales 2014-2020, *JOUE*, C 209, 23 juillet 2013.

Site Internet du CGET.

62. Vade-mecum de la Commission « Législation communautaire en matière d'aides d'État », 30 septembre 2008. Cf. lien vers ce document : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fr.pdf

FICHE 11

Les aides d'État à la protection de l'environnement et de l'énergie

Les lignes directrices de 2008 concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement¹ énonçaient des critères relatifs à l'appréciation des aides d'Etat concernant l'amélioration des performances environnementales au-delà des normes obligatoires issues de l'Union européenne, la question des déchets, ou encore les économies d'énergie. En revanche, ce texte ne contenait pas de critères spécifiques de compatibilité pour apprécier des aides en matière énergétique telles que les aides à des projets d'infrastructures énergétiques.

Au terme d'une consultation conduite de plus de deux années, la Commission européenne a publié le 9 avril 2014 de nouvelles lignes directrices en matière d'aide d'Etat dans les domaines de l'environnement et de l'énergie².

L'objectif de ces nouvelles lignes directrices est de favoriser la croissance durable dans un contexte de déploiement accru des énergies renouvelables dans tous les Etats membres, qui a pour effet de conférer à aux énergies renouvelables un coût supérieur au prix du marché. Les nouvelles lignes directrices favorisent ainsi une évolution progressive vers des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables fondées sur le marché.

Ce nouveau cadre introduit deux ruptures fondamentales par rapport aux précédentes lignes directrices de 2008. D'une part, un élargissement aux questions énergétiques et, d'autre part, un encadrement plus strict du type de soutiens au développement des énergies renouvelables qui seront jugés compatibles avec les règles du marché intérieur.

Certaines aides à la protection de l'environnement entrent dans le champ du règlement général d'exemption par catégorie adopté le 17 juin 2014³ qui dispense de notification à la Commission.

D'autres aides à la protection de l'environnement et à l'énergie relèvent des nouvelles lignes directrices, qui fixent les critères et les conditions à respecter pour que les aides à la protection de l'environnement et de l'énergie puissent être reconnues, après notification à la Commission, compatibles avec le marché intérieur.

1. Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement (2008/C 82/01), JOCE, C 82, 1^{er} avril 2008.

2. Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JOUE C 200, 28 juin 2014.

3. 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, JOUE L 187, 26 juin 2014.

I. En deçà de certains seuils, les aides à la protection de l'environnement bénéficient du RGEC et sont exemptées de notification à la Commission

En vertu de l'article 3 du RGEC ⁴, les régimes d'aides, les aides individuelles et les aides *ad hoc* qui remplissent toutes les conditions de son chapitre I, ainsi que les dispositions pertinentes de son chapitre III (récapitulées dans le tableau joint en annexe) sont compatibles avec le marché intérieur et sont donc exemptées de l'obligation de notification, à condition qu'ils contiennent une référence expresse aux dispositions du règlement, par la citation des dispositions pertinentes, du titre du règlement et de sa référence de publication au *JOUE*.

Les conditions à respecter sont les suivantes :

I.1. Les aides doivent être transparentes

Les aides entrant dans le champ du RGEC doivent être transparentes sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque, c'est-à-dire être accordées soit sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts, soit sous forme de prêts, de régimes de garanties et de mesures fiscales respectant certaines conditions (art. 5 § 1) ;

I.2. Elles ne doivent pas dépasser certains seuils

Les aides accordées de manière individuelle, sur une base *ad hoc* ou au titre d'un régime, ne doivent pas avoir un montant supérieur à certains seuils (art. 4 § 1) :

- aides à l'investissement en faveur de la protection de l'environnement, à l'exclusion des aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés et des aides en faveur de la partie des installations de chaleur et de froid efficaces correspondant au réseau de distribution : 15 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement ;
- aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique : 10 millions EUR ;
- aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés : 20 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement ;
- aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité à partir de sources renouvelables et les aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petite taille : 15 millions EUR par entreprise et par projet. Lorsque l'aide est octroyée au moyen d'une procédure de mise en concurrence conformément à l'article 42: 150 millions EUR par an, en tenant compte du budget cumulé de tous les régimes relevant de l'article 42 ;
- aides à l'investissement en faveur des réseaux de distribution de chaleur et de froid : 20 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement ;

4. 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, JOUE L 187, 26 juin 2014.

– aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques : 50 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement.

La détermination de ce seuil doit prendre en compte le montant total d'aides publiques accordées en faveur de l'activité, de l'entreprise, ou du projet considéré⁵ (art. 8 § 1) ;

1.3. Règles de cumul des aides

Les aides exemptées par le règlement peuvent être cumulées avec toute autre aide exemptée par le même texte si ces aides portent sur des coûts admissibles identifiables différents (art. 8 § 3). Elles ne peuvent être cumulées avec une autre aide exemptée par le présent règlement, ou avec une aide *de minimis* remplissant les conditions énoncées au règlement n° 1407/2013⁶ concernant les mêmes coûts admissibles, si ce cumul donne une intensité ou un montant de l'aide dépassant le plafond maximal applicable à ces aides au titre du présent règlement (art. 8 § 5) ;

1.4. Les aides doivent être incitatives

Les aides à la protection de l'environnement exemptées par le RGEC doivent avoir un effet incitatif (art. 6 § 1). Le règlement précise les conditions dans lesquelles les aides accordées aux petites et moyennes entreprises ou aux grandes entreprises sont réputées avoir un effet incitatif ainsi que les conditions spécifiques aux mesures fiscales (art. 6 §§2-4). Pour les aides ad hoc octroyées aux grandes entreprises, les Etats membres doivent en outre vérifier que l'aide débouchera sur une augmentation notable de la portée du projet/ de l'activité ou de la rapidité avec laquelle le bénéficiaire compte achever le projet concerné/l'activité concernée.

1.5. Publication et information

Dès l'entrée en vigueur d'un régime d'aide ou l'octroi d'une aide *ad hoc* ayant bénéficié d'une exemption en vertu du règlement, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée doit être transmis à la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables, sous un format électronique. Ce résumé doit préciser l'adresse Internet à laquelle le texte intégral de la mesure d'aide peut être directement consulté (art. 11 a).

En outre, ces informations doivent être publiées par l'Etat membre concerné sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'Etat, au niveau national ou régional (art. 9 § 1).

La France a informé la Commission européenne de la mise en œuvre d'un régime cadre exempté de notification relatif à la protection de l'environnement pour la période 2014-2020⁷.

5. Ne sont en revanche pas pris en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union qui ne sont ni directement ni indirectement contrôlés par l'Etat membre.

6. Règlement de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, JOUE L 352, 24.12.2013.

7. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40405 et est disponible sur le lien suivant : <http://www.cget.gouv.fr/sites/default/files/pdf/page/202/regimecadreexemptedenotificationndegsa.40405relatifauxaidesalaprotectiondelenvironnementpourlaperiodede2014-2020.pdf>. La France a informé la Commission européenne de la mise en œuvre de ce régime d'aides aux études environnementales et aux investissements :

- permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union européenne (UE) ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'UE, en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'UE,
- en faveur des mesures d'efficacité énergétique,

2. Lorsqu'elles ne sont pas exemptées de notification, les aides à la protection de l'environnement peuvent bénéficier des lignes directrices du 9 avril 2014

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020⁸, la Commission européenne a fixé plusieurs grands objectifs notamment en ce qui concerne le changement climatique et l'utilisation durable de l'énergie, à savoir, une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne par rapport aux niveaux de 1990, faire passer à 20% la part de la consommation d'énergie de l'Union produite à partir de ressources renouvelables et augmenter de 20% l'efficacité énergétique de l'Union européenne par rapport aux niveaux de 1990.

Afin de contribuer à ces objectifs, la Commission a présenté l'initiative « Europe efficace dans l'utilisation des ressources »⁹ avec pour objectif de mettre en place un cadre de référence pour les politiques soutenant la transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources et à faible émission de carbone afin de stimuler les performances économiques tout en utilisant moins les ressources, à intensifier l'innovation et à renforcer la compétitivité de l'Union, à assurer la sécurité de l'approvisionnement en ressources essentielles et à lutter contre le changement climatique et à limiter les incidences de l'utilisation des ressources sur l'environnement.

L'objectif premier d'un contrôle des aides d'État dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'énergie est de garantir, d'une part, que les mesures d'aides d'État entraînent un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui qui serait atteint en l'absence d'aide (point 23) et, d'autre part, que les effets positifs de l'aide contrebalancent ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence (point 26). Ces lignes directrices précisent les conditions dans lesquelles les régimes d'aides et les aides individuelles peuvent être autorisées par la Commission, après notification.

Ces lignes directrices sont applicables aux aides en faveur de la protection de l'environnement ou de la réalisation d'objectifs en matière d'énergie dans tous les secteurs régis par le traité de Lisbonne, pour autant que ces mesures soient couvertes par la section 1.2. Elles s'appliquent également aux secteurs régis par des règles spécifiques de l'Union en matière d'aides d'État (transports, charbon, agriculture, sylviculture, pêche et aquaculture¹⁰), à moins que ces règles n'en disposent autrement.

Ne sont pas couvertes par les lignes directrices la conception et la fabrication de produits de machines ou de moyens de transport, plus respectueux de l'environnement, visant à fonctionner avec moins de ressources naturelles et les mesures prises à l'intérieur

-
- en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments,
 - en faveur de la cogénération à haut rendement,
 - en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,
 - en faveur de sites contaminés,
 - en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces,
 - en faveur du recyclage et du réemploi des déchets,
 - en faveur des infrastructures énergétiques.

8. Communication de la Commission EUROPE 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive du 3 mars 2010, COM(2010) 2020 final.

9. Communication de la Commission au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au comité des régions, Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – initiative phare relevant de la stratégie Europe 2020, du 26.01.2011, COM(2011) 21.

10. Dans le domaine de l'agriculture et de la pêche et de l'aquaculture, les présentes lignes directrices s'appliquent aux aides en faveur de la protection de l'environnement accordées à des entreprises ayant pour activités la transformation et la commercialisation de produits.

d'usines ou d'autres installations de production visant à accroître la sécurité ou l'hygiène. De même, le financement des mesures de protection de l'environnement relatives aux infrastructures de transport aérien, routier, ferroviaire, maritime et de navigation intérieure n'est pas couvert par les présentes lignes directrices. En outre, les lignes directrices ne s'appliquent pas aux aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, ni aux aides en faveur des mesures relatives à la biodiversité.

Enfin, des aides à l'environnement et à l'énergie ne peuvent être octroyées à des entreprises en difficulté au sens des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

2.1. Les principes d'appréciation communs de compatibilité des aides d'État pour la protection de l'environnement et de l'énergie sur le fondement de l'article 107 § 3 c) TFUE

Aux termes de l'article 107 § 3 c) TFUE, « peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun : [...] les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

La Commission considère que les aides d'État en faveur de la protection de l'environnement et de la réalisation d'objectifs en matière d'énergie seront compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107 § 3 c) TFUE si, elles sont conçues de telle façon que leurs effets positifs liés à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun l'emportent sur leurs effets négatifs potentiels pour les échanges et la concurrence.

Les aides soumises à une obligation de notification individuelle doivent respecter des conditions supplémentaires aux principes communs, lorsqu'elles excèdent les seuils de notification suivants et ne sont pas octroyées au moyen d'une procédure de mise en concurrence :

- les aides à l'investissement dont le montant est supérieur à 15 M euros par entreprise ¹¹ ;
- les aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité renouvelable ou de la production combinée de chaleur renouvelable, lorsque l'aide est octroyée à des installations de production d'électricité renouvelable sur un site où la capacité de production d'électricité renouvelable est supérieure à 250 MW ;
- les aides au fonctionnement en faveur de la production de biocarburants, lorsque l'aide est octroyée à une installation de production de biocarburants sur un site où la production est supérieure à 150 000 t/an ;
- les aides à la cogénération lorsque l'aide est octroyée à une installation dont la capacité de production d'électricité issue de la cogénération excède 300 MW.
- les aides en faveur des infrastructures énergétiques et les aides au captage et au stockage de carbone lorsque le montant est supérieur à 50 M euros.
- les aides sous forme de mesure destinées à garantir l'adéquation des capacités de production quand elles dépassent 15 M euros.

Enfin, selon la catégorie d'aides, des conditions complémentaires peuvent être exigées. Ne seront abordées dans la présente fiche que les aides en faveur de l'énergie produite

11. Cf. décision C (2011) 9389 de la Commission du 20 décembre 2011, aide d'État SA 32307 compatible, *Chaufferie biomasse sur le site de production Ajinomoto Eurolysine SAS à Amiens*.

à partir de sources renouvelables (point 2.2) et aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales et sous forme de contributions servant à financer le soutien à l'électricité produite à partir de sources renouvelables (point 2.3).

2.1.1 Contribution à un objectif d'intérêt commun

Les Etats membres doivent définir avec précision l'objectif poursuivi et expliquer la contribution escomptée de la mesure à la réalisation de cet objectif (section 3.2.1)

2.1.2 Nécessité de l'intervention de l'Etat

L'aide d'Etat doit cibler des situations où elle peut apporter une amélioration significative que le marché n'est pas capable d'apporter à lui seul. Les Etats doivent ainsi recenser les défaillances de marché qui entravent l'augmentation du niveau de protection de l'environnement ou la mise en place d'un marché intérieur de l'énergie fonctionnant bien. La Commission estimera qu'une aide est nécessaire si l'Etat membre démontre qu'elle cible effectivement une défaillance de marché (résiduelle) qui n'a pas été corrigée.

S'agissant des aides notifiées individuellement, les Etats membres devront démontrer qu'il existe une défaillance de marché qui n'a pas encore été corrigée pour l'activité spécifique bénéficiant de l'aide et que l'aide cible effectivement cette défaillance.

2.1.3 Caractère approprié de la mesure d'aide

La mesure d'aide doit constituer un instrument approprié pour atteindre l'objectif visé. Une mesure d'aide ne sera pas considérée comme compatible avec le marché intérieur s'il est possible d'obtenir la même contribution positive à l'objectif d'intérêt commun au moyen d'autres instruments d'intervention ou d'autres types d'aide entraînant moins de distorsions.

L'Etat doit ainsi veiller à ce que les aides soient accordées sous la forme susceptible de générer le moins de distorsions des échanges et de la concurrence. Le choix de l'instrument d'aide doit être cohérent par rapport à la défaillance du marché que la mesure vise à corriger.

Pour les aides au fonctionnement, l'Etat membre doit démontrer que l'aide est appropriée pour atteindre l'objectif du régime ciblé par l'aide. Pour démontrer que l'aide est appropriée, l'Etat membre peut en calculer le montant ex ante comme une somme forfaitaire couvrant les coûts supplémentaires escomptés au cours d'une période donnée, afin d'encourager les entreprises à réduire leurs coûts au minimum et à développer leurs activités au fil du temps de manière plus efficiente.

2.1.4 Effet incitatif

L'aide concernée doit nécessairement avoir un effet incitatif, c'est-à-dire conduire le bénéficiaire à changer son comportement pour que le niveau de protection de l'environnement soit relevé¹². L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés ni à compenser le risque commercial inhérent à une activité économique.

Selon la Commission, si le projet a déjà démarré avant que le bénéficiaire n'adresse sa demande aux autorités nationales, les aides versées seront dépourvues d'effet incitatif.

12. Cf. décision C(2011) 4388 final de la Commission du 20 juin 2011, aide d'Etat SA.31319 (2011/N) – Luxembourg, aide d'Etat en faveur des producteurs de biogaz, pts 30 et 31 (adoptée sur le fondement des lignes directrices de 2008).

Les Etats membres sont tenus d'introduire un formulaire de demande d'aide et de l'utiliser. Ce formulaire doit au moins contenir le nom du demandeur et la taille de l'entreprise concernée, une description du projet mentionnant notamment le site et les dates de début et de fin de sa réalisation, le montant de l'aide nécessaire pour le réaliser et une liste des coûts admissibles. Dans le formulaire de demande, les bénéficiaires sont tenus de décrire quelle serait la situation en l'absence d'aide, cette situation étant désignée comme le scénario contrefactuel ou comme le scénario ou projet de rechange.

Le respect de ces conditions (travaux commencés avant la demande d'aide et formulaire) n'est pas requis lorsque l'aide est octroyée au moyen d'une procédure de mise en concurrence.

La Commission considère qu'une aide octroyée pour favoriser l'adaptation aux normes futures de l'Union a, en principe, un effet incitatif, y compris quand la norme a déjà été adoptée mais n'est pas encore en vigueur. Cependant, dans ce dernier cas, l'aide a un effet incitatif si elle incite à réaliser l'investissement correspondant bien avant l'entrée en vigueur de la norme. Une aide octroyée pour favoriser une adaptation à des normes de l'Union déjà adoptées, mais non encore en vigueur, sera ainsi considérée comme ayant un effet incitatif si l'investissement est achevé au moins un an avant l'entrée en vigueur des normes en cause de l'Union.

Enfin, selon la Commission, les aides soutenant les investissements qui permettent au bénéficiaire de prendre des mesures allant au-delà des normes applicables de l'Union contribuent de façon positive aux objectifs en matière d'environnement ou d'énergie.

S'agissant des aides notifiées individuellement, les Etats doivent démontrer que ces aides ont une incidence effective sur la décision d'investissement telle qu'elles modifient le comportement du bénéficiaire au point qu'il augmente son niveau de protection de l'environnement. Les Etats devront fournir les renseignements nécessaires sur le projet ainsi qu'une description complète du scénario contrefactuel qui doit permettre de vérifier la rentabilité du projet en l'absence d'aide¹³.

La Commission pourra réaliser une étude comparative pour examiner les données propres à une entreprise par rapport à celles concernant le secteur dans lequel elle intervient. Les Etats membres doivent fournir si possible des données propres au secteur démontrant que le scénario contrefactuel de l'entreprise, le niveau de rentabilité requis et les flux de trésorerie attendus d'elle sont raisonnables.

2.1.5 Proportionnalité de l'aide

Une aide à l'environnement ou à l'énergie est considérée comme proportionnée si son montant par bénéficiaire se limite au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif fixé en matière de protection de l'environnement ou d'énergie. En règle générale, l'aide sera considérée comme limitée au minimum nécessaire si son montant correspond au surcoût net nécessaire pour atteindre l'objectif, par comparaison avec le scénario contrefactuel, c'est-à-dire en l'absence d'aide. Le surcoût net est calculé comme la différence entre les avantages et coûts économiques (y compris d'investissement et de fonctionnement) du projet bénéficiant de l'aide et ceux du projet d'investissement de rechange que l'entreprise réaliserait en l'absence d'aide, c'est-à-dire du scénario contrefactuel.

13. Le niveau de rentabilité peut être évalué grâce aux méthodes de la valeur actuelle nette (VAN), du taux de rendement interne (TRI) ou de rendement moyen du capital investi. En l'absence de scénario contrefactuel spécifique connu, l'effet d'incitation peut être présumé lorsqu'il existe un déficit de financement, c'est-à-dire lorsque les coûts d'investissement excèdent les VAN des marges d'exploitation escomptées générées par l'investissement sur la base d'un plan d'activité ex ante.

Pour garantir la prévisibilité et des conditions identiques pour tous, la Commission applique des intensités d'aides maximales (cf. tableau récapitulatif).

S'agissant des aides notifiées individuellement, en règle générale, elles seront considérées comme limitées au minimum nécessaire si leur montant correspond aux surcoûts nets de l'investissement bénéficiant de l'aide, par comparaison avec ce qui se produirait dans le scénario contrefactuel en l'absence d'aide. Les Etats membres doivent apporter la preuve que le montant de l'aide est maintenu au minimum nécessaire (cf. documents listés au point 63).

2.1.6 Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre Etats membres

Enfin, pour qu'une aide soit compatible, ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun. Afin de limiter autant que possible les distorsions de la concurrence et des échanges, la Commission attache une grande importance à la procédure de sélection qui doit être non discriminatoire, transparente, et ouverte et qui ne doit pas exclure inutilement des entreprises susceptibles de concurrencer des projets en poursuivant le même objectif en matière d'environnement ou d'énergie.

La Commission appréciera en particulier les effets négatifs de l'aide en examinant les éléments suivants : si le nouvel équipement entraîne une réduction ou une compensation partielle des coûts par unité produite par rapport à la situation en l'absence d'aide et si les bénéficiaires obtiennent un produit nouveau ou de meilleure qualité, il est probable que les bénéficiaires augmentent leurs ventes.

S'agissant des aides notifiées individuellement, la Commission apprécie si ces aides conduisent à soutenir une production inefficace, fausse les incitants dynamiques, crée un pouvoir de marché ou des pratiques d'éviction, modifie artificiellement les flux commerciaux.

2.2. Compatibilité des aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

La directive 2003/28/CE sur les énergies renouvelables¹⁴ fixe la part minimale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020 pour chaque Etat membre et prévoit la possibilité d'adopter des régimes d'aides pour atteindre les objectifs. Trois dispositifs sont particulièrement utilisés, les tarifs de rachat¹⁵, les primes¹⁶ et les certificats verts.

Or, la Commission estime que ces modes de soutien doivent être modifiés pour tenir compte des évolutions du secteur et qu'il faut privilégier le principe de la neutralité tech-

14. Directive n°2009/28/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, JOUE L 140/16 du 5 juin 2009.

15. La Commission a autorisé le régime français de soutien à l'éolien terrestre (sous la forme de tarifs d'achat supérieurs au prix du marché) sur le fondement des points 107 et suivants des lignes directrices de 2008 relatifs aux aides au fonctionnement en faveur des énergies renouvelables, Décision du 24 mars 2014, Aide d'Etat SA.36511 (2014/C) (ex 2013/NN) – France, Mécanisme de soutien aux énergies renouvelables et plafonnement de la CSPE.

16. La Commission a autorisé des mesures de soutien en faveur de vingt parcs éoliens offshore en Allemagne sur le fondement des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie, qui sont entrées en vigueur en juillet 2014. Les aides ont été octroyées sous la forme d'une prime versée en complément du prix de marché de l'électricité. Voir par exemple, décision du 16 avril 2015, SA.39722 (non encore publiée).

nologique tout en assurant la pérennité des dispositifs de soutien qui ont été décidés et d'éviter une remise en cause rétroactive.

Ainsi, jusqu'en décembre 2015, les Etats membres ont le choix de recourir au dispositif de soutien de leur choix, dans la mesure où les aides portant sur au moins 5% de la nouvelle capacité d'électricité installée à partir de source d'énergie renouvelables sont octroyées sur la base d'une procédure de mise en concurrence¹⁷.

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016, les aides devront être octroyées sous forme d'une prime s'ajoutant au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité. Les tarifs de rachat ne seront dès lors plus considérés comme compatibles sauf pour les aides accordées aux installations autres qu'éoliennes d'une capacité de production inférieure à 500 kW et pour les aides accordées aux installations éoliennes d'une capacité de production de 3MW ou de 3 unités de production.

A compter du 1^{er} janvier 2017, les aides versées sous forme d'une prime seront octroyées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence assurant la neutralité technologique. Une dérogation existe néanmoins dans le cas où une procédure ouverte à tous les producteurs donnerait un résultat insuffisant¹⁸ et dans le cas d'installations disposant d'une capacité de production d'électricité installée de moins de 1MW, ainsi que pour les installations éoliennes d'une puissance installée de 6 MW ou de 6 unités de production.

Concernant les certificats verts, ils permettent à l'ensemble des producteurs d'énergie renouvelable de bénéficier indirectement d'une demande garantie pour l'énergie qu'ils produisent à un prix supérieur au prix du marché pratiqué pour l'énergie classique. Le prix de ces certificats dépendra de la loi de l'offre et de la demande. De telles aides seront compatibles si les Etats membres peuvent suffisamment démontrer qu'elles sont essentielles pour garantir la viabilité des sources d'énergie renouvelables concernées, qu'elles n'entraîneront pas globalement de surcompensation et qu'elles ne dissuaderont pas les producteurs d'accroître leur compétitivité¹⁹.

2.3. Compatibilité des aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales et sous forme de contributions servant à financer le soutien à l'électricité produite à partir de sources renouvelables

Les aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107 § 3 c), à condition qu'elles contribuent, au moins indirectement, à améliorer le niveau de protection de l'environnement et qu'elles ne portent pas atteinte à l'objectif général poursuivi par la taxe.

- Pour être approuvées au titre de l'article 107 § 3 c), les réductions ou exonérations de taxes harmonisées en vertu de la directive 2003/96/CE doivent être compatibles avec la législation européenne pertinente applicable et se conformer aux limites et conditions qui y sont établies.

Ces aides sont compatibles avec le marché intérieur pendant une période maximale de dix ans, pour autant que les bénéficiaires s'acquittent au moins du niveau minimum de

17. Cf point 126 des lignes directrices.

18. Cf point 126 des lignes directrices.

19. Cf point 136 et 137 des lignes directrices.

taxation de l'Union fixé par la directive applicable en la matière et que le choix du bénéficiaire repose sur des critères objectifs et transparents²⁰.

- Les autres taxes environnementales non harmonisées et dans le cas des taxes harmonisées inférieures aux niveaux minimum de taxation de l'Union) sont considérées comme compatibles pour autant que les conditions relatives à la nécessité et à la proportionnalité de l'aide et de ses effets au niveau des secteurs économiques en cause soient remplies.

Pour effectuer cette analyse, la Commission s'appuie sur les informations fournies par les États membres (point 171).

Elle considère que l'aide est nécessaire, si les conditions cumulatives suivantes sont satisfaites :

- le choix des bénéficiaires est fait selon des critères objectifs et transparents et l'aide est accordée de la même manière pour tous les concurrents du même secteur en cause se trouvant dans une situation de fait similaire ;
- la taxe environnementale sans réduction doit conduire à une augmentation significative des coûts de production pour chaque secteur ou catégories de bénéficiaires individuels ;
- l'augmentation significative des coûts de production ne peut pas être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes.

La Commission considère que l'aide est proportionnée, si l'une des conditions suivantes est satisfaite :

- les bénéficiaires de l'aide versent au moins 20 % de la taxe environnementale nationale, ou ;
- la réduction est subordonnée à la conclusion d'accords²¹ entre l'État membre concerné et les bénéficiaires ou associations de bénéficiaires par lesquels, ces derniers s'engagent à atteindre des objectifs de protection de l'environnement produisant le même effet que si les bénéficiaires payaient au moins 20% de la taxe nationale.

Pour les aides sous forme de réductions de contributions servant à financer le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, les États membres peuvent être amenés à accorder une compensation partielle pour les coûts supplémentaires générés par le financement du soutien apporté aux énergies renouvelables.

Les États membres devront démontrer que les coûts supplémentaires qui se traduisent par une hausse des prix de l'électricité supportée par les bénéficiaires sont uniquement imputables au soutien apporté à l'énergie produite à partir des sources renouvelables. Ces coûts supplémentaires ne peuvent excéder le montant des contributions servant à financer le soutien apporté aux dites énergies.

Il convient de limiter les aides aux secteurs dont la position concurrentielle est menacée en raison des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du fait de leur électro-intensité et de leur exposition aux échanges internationaux. En conséquence, une aide ne peut être octroyée à une entreprise que si celle-ci exerce ses activités dans les secteurs énumérés à l'annexe 3 des lignes directrices.

20. Dans une décision 2011/528/CE du 8 mars 2011, la Commission a estimé qu'un mécanisme d'exemption partielle d'obligation d'acheter de l'électricité verte ne pouvait être comparé à des taxes environnementales harmonisées selon le chapitre 4 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement de 2008.

21. Les conditions auxquelles doivent satisfaire ces accords sont précisées au point 178 des lignes directrices.

Dans les secteurs admissibles, les Etats membres doivent veiller à ce que le choix des bénéficiaires repose sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents.

La Commission estimera que l'aide est proportionnée si ses bénéficiaires acquittent au moins 15% des coûts supplémentaires sans réduction.

Les Etats ont la possibilité de limiter encore le montant des coûts générés par le financement du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables en le fixant à 4% de la valeur ajoutée brute pour l'entreprise concernée et à 0,5% pour les entreprises dont l'électro-intensité est d'au moins 20%.

Les Etats membres devront appliquer les critères d'admissibilité et de proportionnalité définis ci-dessus (section 3.7.2) au plus tard le 1^{er} janvier 2019, les aides octroyées pour une période antérieure à cette date seront considérées comme compatibles si elles remplissent les mêmes critères. Par ailleurs, toute aide octroyée pour réduire la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable avant 2019 peut être déclarée compatible pour autant qu'elle respecte un plan d'adaptation, notifié au plus tard 12 mois après la date d'application des LD et approuvé par la Commission, qui doit prévoir un ajustement progressif des niveaux d'aide.

Lorsqu'une aide sous la forme d'une réduction ou d'une exemption de la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables a été octroyée, avant la date d'application des présentes lignes directrices, à des entreprises non admissibles sur le fondement de la section 3.7.2, elle peut être déclarée compatible avec le marché intérieur pour autant que le plan d'adaptation prévoit une contribution propre minimale s'élevant à 20 % des coûts supplémentaires correspondant à la surtaxe sans réduction, qui sera mise en place progressivement et au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

2.4. Certains régimes d'aides soumis à une obligation de notification feront l'objet d'une évaluation ex post

La Commission pourra désormais exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle pourra ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé de quatre ans, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger²². Sont visés par ces dispositions les hypothèses suivantes :

- régimes d'aides prévoyant des montants d'aide élevés ;
- régimes d'aides présentant des caractéristiques nouvelles ;
- lorsque des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation sont prévus.

En pratique, l'Etat membre devra notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fera partie intégrante de l'appréciation du régime réalisée par la Commission.

L'évaluation, réalisée par un expert indépendant²³, devra être communiquée à la Commission en temps utile pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime

22. Pt 245 de l'encadrement

23. Sur la base d'une méthodologie commune fournie par la Commission. A ce stade, un document de travail relatif à la méthodologie commune d'évaluation a d'ores et déjà été publié : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf

et, en tout état de cause, à l'expiration de ce dernier. La portée et les modalités précises de chaque évaluation seront définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire devra tenir compte des résultats de l'évaluation.

2.5. Cumul

Les aides peuvent être accordées simultanément au titre de plusieurs régimes d'aides ou cumulées avec des aides ad hoc, à condition que le montant total des aides d'État octroyées en faveur d'une activité ou d'un projet n'excède pas les limites fixées par les plafonds d'aide prévus dans les présentes lignes directrices. Lorsqu'un financement de l'Union est combiné avec une aide d'État, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le ou les taux de financement maximaux prévus dans les règles applicables du droit de l'Union.

Les aides à la protection de l'environnement ne sont pas cumulables avec des aides *de minimis* qui concernent les mêmes coûts admissibles, si un tel cumul aboutit à une intensité de l'aide supérieure à celle prévue par les lignes directrices.

2.6. Transparence

A compter du 1^{er} juillet 2016, les États membres devront veiller à ce que les informations suivantes soient publiées sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État : le texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou un lien permettant d'y accéder, l'identité de l'autorité ou des autorités d'octroi, l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée, la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

2.7 Adaptation et application

Les lignes directrices s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2014 jusqu'au 31 décembre 2020. La Commission applique ces lignes directrices à toutes les mesures d'aide notifiées sur lesquelles elle est appelée à statuer après leur entrée en vigueur, même si les projets ont été notifiés avant cette date. Toutefois, les aides individuelles octroyées en application de régimes d'aides autorisés et notifiées à la Commission en vertu d'une obligation de notification individuelle seront appréciées au regard des lignes directrices applicables au régime d'aides autorisé sur lequel les aides individuelles se fondent. Les aides illégales seront appréciées sur la base des règles en vigueur à la date à laquelle elles ont été octroyées.

Références bibliographiques

Textes

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, JOUE L 187, 26 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JOUE C 200, 28 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement (2008/C 82/01), JOCE, C 82, 1^{er} avril 2008.

Décisions

Décision 2011/528/CE du 8 mars 2011 concernant l'aide d'État dans l'affaire C 24/09 (ex N 446/08) — Aide d'État en faveur des entreprises à forte intensité énergétique, loi autrichienne sur l'électricité verte.

Décision C(2011) 4388 final de la Commission du 20 juin 2011, aide d'État SA.31319 (2011/N) – Luxembourg, aide d'État en faveur des producteurs de biogaz

Décision C (2011) 9389 de la Commission du 20 décembre 2011, aide d'État SA 32307 compatible, Chaufferie biomasse sur le site de production Ajinomoto Eurolysine SAS à Amiens.

Décision Aide d'État SA.36511 (2014/C) (ex 2013/NN) du 24 mars 2014 – France, mécanisme de soutien aux énergies renouvelables et plafonnement de la CSPE.

Décision SA.39722 du 16 avril 2015, Allemagne (non encore publiée).

Aides d'État à la protection de l'environnement. Critères d'exemption de notification posés par le RGECE

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Limitation aux coûts d'investissements supplémentaires nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur au niveau requis par les normes de l'Union. Ils sont déterminés ainsi :
Article 36 Aides permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de l'Union ou qui augmentent le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si l'investissement concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soit permet au bénéficiaire d'améliorer le niveau de protection de l'environnement découlant de ses activités en allant au-delà des normes de l'Union applicables, indépendamment de l'existence ou non de normes nationales obligatoires plus strictes • Soit permet au bénéficiaire d'augmenter le niveau de protection de l'environnement découlant de ses activités en l'absence de normes de l'Union <p>Pas d'aide possible si les améliorations prévues permettent aux entreprises de se mettre en conformité avec normes de l'Union déjà adoptées mais pas encore entrées en vigueur, sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> – pour les aides en faveur de l'acquisition de nouveaux véhicules de transport si elle est antérieure à l'entrée en vigueur des normes, – pour les aides en faveur d'opérations de post-équipement de véhicules de transport existants si les normes de l'Union ne sont pas entrées en vigueur avant la date de mise en service de ces véhicules et qu'une fois devenues obligatoires, elles ne s'appliquent pas à ces derniers de façon rétroactive 	<p>40 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE</p> <p>60 % pour les PE</p> <p>50 % pour les ME</p>	<p>– Si les coûts de l'investissement peuvent être identifiés comme investissement distinct dans les coûts totaux, ces coûts liés à la protection de l'environnement constituent les coûts admissibles</p> <p>– S'ils sont déterminés par référence à un investissement similaire moins respectueux de l'environnement, plausible en l'absence d'aide, la différence entre les deux investissements constitue les coûts admissibles (analyse contrafactuelle).</p>
Article 37 Aides à l'adaptation anticipée des PME aux futures normes de l'Union	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si les normes de l'Union sont adoptées et l'investissement est réalisé et achevé au moins 1 an avant la date de transposition obligatoire de ces normes</p>	<p>Pour les projets réalisés et achevés plus de trois ans avant la date de transposition obligatoire ou la date d'entrée en vigueur : 20 % pour les PE, 15% pour les ME et 10 % pour les GE</p> <p>Pour les projets réalisés et achevés entre un et trois ans avant la date de transposition obligatoire ou la date d'entrée en vigueur : 15 % pour les PE, 10% pour les ME et 5% pour les GE.</p>	<p>Coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour aller au-delà du niveau de protection de l'environnement requis par la norme de l'Union (même méthode de détermination des coûts admissibles qu'à l'article 36)</p>
Article 38 Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si les conditions relatives à l'intensité de l'aide et aux coûts admissibles sont respectées</p>	<p>30 % pour les GE</p> <p>50 % pour les PE</p> <p>40 % pour les ME</p>	<p>Limitation aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour parvenir à un niveau d'efficacité énergétique supérieur (même méthode de calcul que pour les mesures précédentes)</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	
Article 39 Aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement ou :</p> <p>La valeur nominale du prêt ou le montant garanti n'exède pas 10 millions d'euros par projet au niveau des bénéficiaires finals. La garantie n'exède pas 80% du prêt sous-jacent (\$5)</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification sous forme de dotation, fonds propres, garantie, ou prêts octroyés à un fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ou à un autre intermédiaire financier qui les répercute intégralement sur les bénéficiaires finals, à savoir les propriétaires ou les locataires de bâtiments</p>		<p>Coûts des investissements supplémentaires auprès d'investisseurs privés à hauteur de 30% minimum du financement total (\$7)</p>
Article 40 Aides environnementales en faveur des investissements dans la cogénération à haut rendement	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si elles sont octroyées uniquement pour des capacités nouvellement installées ou renouvelées</p> <p>La nouvelle unité de cogénération doit assurer globalement par rapport à la production de chaleur et d'électricité le niveau d'énergie primaire prévu par la directive 2012/27/UE</p> <p>L'amélioration d'une unité de cogénération existante ou la conversion d'une unité de production électrique existante en une unité de cogénération doit entraîner des économies d'énergie primaire par rapport à la situation d'origine</p>	<p>45 % pour les GE</p> <p>55 % pour les ME</p> <p>65 % pour les PE</p>	<p>Coûts d'investissement supplémentaires par rapport à une installation de production d'électricité ou de chaleur classique de même capacité ou les coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour moderniser une installation ayant déjà atteint un haut rendement afin que celle-ci soit encore plus efficace</p>
Article 41 Aides environnementales en faveur des investissements dans la promotion de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si les conditions relatives à l'intensité de l'aide et aux coûts admissibles sont respectées</p> <p>Aides compatibles et exemptées si les investissements bénéficiant d'une aide sont utilisés exclusivement pour la production de biocarburants durables de deuxième génération (autres que ceux produits à partir de cultures alimentaires)</p>	<p>100% si procédure de mise en concurrence</p> <p>Pour les cas a) et b) des coûts admissibles :</p> <p>45 % pour les GE</p> <p>55% pour les ME</p> <p>65% pour les PE</p> <p>Pour le cas c) des coûts admissibles :</p> <p>30% pour les GE</p> <p>40% pour les ME</p> <p>50 % pour les PE</p>	<p>Coûts d'investissement supplémentaires pour promouvoir la production d'énergie à partir de sources renouvelables :</p> <p>a) Coûts d'investissement dans la production d'énergie à partir de sources renouvelables quand ils sont identifiés comme investissement distinct dans les coûts d'investissement totaux</p> <p>b) les coûts admissibles sont constitués par la différence entre les coûts de l'investissement dans la production d'énergie à partir de sources renouvelables et un investissement similaire moins respectueux de l'environnement qui aurait été plausible en l'absence d'aide.</p> <p>c) les coûts d'investissement totaux supportés pour atteindre un niveau supérieur de protection de l'environnement dans le cas de certaines petites installations.</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	
<p>Article 42 Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'électricité produite à partir de sources renouvelables</p>	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet ou : 150 millions € d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence</p> <p>Aides compatibles et exemptées si elles sont octroyées au moyen d'une procédure de mise en concurrence ouverte à tous les producteurs produisant de l'électricité à partir de sources renouvelables sans discrimination (sauf pour les petites installations)</p> <p>La procédure de mise en concurrence peut être limitée à certaines technologies si une procédure ouverte à tous les producteurs donnerait un résultat insuffisant</p> <p>Les bénéficiaires des aides sont soumis à des obligations standard en matière d'équilibrage.</p> <p>Les aides ne sont pas autorisées quand les prix sont négatifs</p>		<p>Aide octroyée sous forme de prime s'ajoutant au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité directement sur le marché, uniquement jusqu'à ce que l'installation productrice ait été totalement amortie.</p>
<p>Article 43 Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petites tailles</p>	<p>Seuil : 15 millions € par entreprise et par projet ou : 150 millions € d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence</p> <p>Aides compatibles et exemptées si elles sont octroyées aux installations ayant une capacité installée inférieur à :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 500 kW pour la production d'énergie à partir de toutes les sources d'énergie renouvelable – inférieure à 3MW pour les installations produisant de l'énergie éolienne – inférieure à 50.000 tonnes par an pour la production de biocarburants durables autre que ceux produits à partir de cultures alimentaires (en revanche les aides ne sont pas autorisées pour les biocarburants soumis à une obligation de fourniture ou d'incorporation). 		<p>L'aide par unité d'énergie n'excède pas la différence entre les coûts moyens actualisés de l'énergie produite à partir de la source renouvelable en question et le prix de marché pour le type d'énergie concernée.</p> <p>Les aides sont octroyées uniquement jusqu'à ce que l'installation ait été totalement amortie.</p> <p>Toute aide à l'investissement octroyée à une installation doit être déduite des aides au fonctionnement</p>
<p>Article 44 Aides sous forme de réduction de taxes environnementales accordées en vertu de la directive 2003/96/CE</p>	<p>Les régimes d'aides remplissant les conditions de la directive 2003/96/CE sont compatibles et exemptés si les bénéficiaires de la réduction de taxation sont sélectionnés sur la base de critères transparents et objectifs et paient au moins le niveau minimum de taxation applicable fixé par la directive 2003/96/CE.</p>		<p>Les régimes d'aides sous forme de réductions de taxation se fondent sur une réduction du taux applicable de la taxe environnementale ou sur le versement d'un montant fixe de compensation ou sur une combinaison des deux</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts supportés
Article 45 Aides à l'investissement en faveur de l'assainissement de sites contaminés	20 millions € par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées si l'investissement conduit à la réparation du dommage environnemental, y compris les atteintes à la qualité du sol et des eaux de surface ou souterraines. Quand la personne responsable du dommage environnemental est identifiée selon le droit applicable dans chaque État membre, elle est tenue de financer l'assainissement conformément au principe du « pollueur-payeur » et aucune aide d'État n'est octroyée.	100%	Coûts supportés pour les travaux d'assainissement, déduction faite de l'augmentation de la valeur du terrain. Pour l'assainissement des sites contaminés sont considérées comme investissements admissibles l'ensemble des dépenses supportées par l'entreprise pour assainir son site, que ces dépenses puissent ou non figurer au bilan comme actifs immobilisés.
Article 46 Aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces	20 millions € par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées pour l'installation de production et pour le réseau de distribution	<ul style="list-style-type: none"> – Pour l'installation de production : 45% pour les GE 55% pour les ME 65% pour les PE – Pour le réseau de distribution : le montant de l'aide n'excède pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> – Pour l'installation de production : coûts supplémentaires nécessaires à la construction, à l'extension ou à la rénovation d'une ou de plusieurs unités de production afin que celles-ci puissent constituer un réseau de chaleur et de froid efficace, par comparaison avec une installation de production conventionnelle. – Pour le réseau de distribution : coûts d'investissement
Article 47 Aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets	15 millions € par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées si octroyées pour le recyclage et le réemploi des déchets générés par d'autres entreprises et ne doivent pas soulager pas indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter en vertu du droit de l'Union, ou de charges devant être considérées comme des coûts normaux pour une entreprise.	<ul style="list-style-type: none"> 35 % pour les GE 45% pour les ME 55% pour les PE 	Coûts d'investissement supplémentaires nécessaires à la réalisation d'un investissement débouchant sur des activités de recyclage ou de réemploi de meilleure qualité ou plus efficaces, par comparaison avec un processus conventionnel d'activités de réemploi et de recyclage de même capacité qui serait élaboré en l'absence d'aide
Article 48 Aides en faveur des infrastructures énergétiques	50 millions € par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées si octroyées pour des infrastructures énergétiques situées dans des régions assistées En revanche, les aides en faveur des investissements dans des projets concernant le stockage du gaz et de l'électricité et dans des infrastructures pétrolières ne sont pas exemptées de l'obligation de notification		Les coûts admissibles sont les coûts d'investissement. Le montant de l'aide n'excède pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement. La marge d'exploitation est déduite des coûts admissibles ex ante ou au moyen d'un mécanisme de récupération
Article 49 Aides aux études environnementales	Aides compatibles et exemptées de notification si elles sont octroyées pour les études directement liées aux investissements en matière de protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> 50 % pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE 	Limitation aux coûts de l'étude

Abréviations : (GE) grande entreprise ; (ME) moyenne entreprise ; (PE) petite entreprise.

Les aides d'État à la protection de l'environnement et de l'énergie

Aides d'État à la protection de l'environnement. Critères de compatibilité avec le marché intérieur posés par les lignes directrices de la Commission du 9 avril 2014

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
<p>Aides au dépassement des normes de l'Union ou à l'augmentation du niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union (aides à l'acquisition de nouveaux véhicules de transport)</p>		<p>100 % en cas de mise en concurrence 40 % pour les GE (et 50% en cas d'innovation écologique) 50 % pour les ME (et 60% en cas d'innovation écologique) 60 % pour les PE (et 70% en cas d'innovation écologique)</p>	<p>Pour les aides aux entreprises allant au-delà des normes de l'Union : Les coûts d'investissement supplémentaires sont ceux nécessaires pour aller au-delà du niveau de protection de l'environnement requis par les normes de l'Union En l'absence de normes de l'Union ou de normes nationales : Les coûts d'investissement supplémentaires sont les coûts d'investissement nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui que l'entreprise ou les entreprises en cause atteindraient en l'absence d'aide à l'environnement Les coûts admissibles correspondent aux coûts des études.</p>
<p>Aides aux études environnementales y compris audits d'efficacité énergétique</p>		<p>50 % des coûts de l'étude pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE</p>	
<p>Aides à l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union</p>		<p>Pour les projets réalisés et achevés plus de trois ans la date d'entrée en vigueur : – 20 % pour les PE – 15 % pour les ME – 10 % pour les GE Pour projets réalisés et achevés entre un et trois ans avant la date d'entrée en vigueur : – 15 % pour les PE – 10 % pour les ME – 5 % pour les GE</p>	<p>Limitation aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre le niveau de protection de l'environnement requis par la norme de l'union, par rapport au niveau de protection requis avant l'entrée en vigueur de celle-ci</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
Aides à la gestion des déchets	<p>Compatibilité des aides à l'investissement accordées pour la gestion des déchets produits par d'autres entreprises (y compris la réutilisation et le recyclage) si les conditions suivantes sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les investissements visent à réduire les déchets générés par d'autres entreprises et ne concernent pas les déchets générés par le bénéficiaire de l'aide ; • l'aide ne soulage pas indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter en vertu du droit de l'Union ou du droit national, ces charges devant être considérées comme des coûts normaux pour ces pollueurs ; • les investissements vont au-delà de l'état de la technique, c'est-à-dire la prévention, le réemploi, le recyclage ou la valorisation, ou utilisent des technologies classiques de manière innovante, notamment pour progresser sur la voie de la création d'une économie circulaire utilisant les déchets comme une ressource ; • en l'absence de telles aides, les matériaux traités seraient éliminés ou traités selon des procédés moins écologiques ; et • les investissements n'ont pas pour seul effet d'accroître la demande de matériaux à recycler sans que cela ne débouche sur une intensification de la collecte desdits matériaux 	<p>55 % des coûts d'investissement admissibles pour les PE 45 % pour les ME 35 % pour les PE</p>	<p>Limitation aux coûts d'investissements supplémentaires par rapport au coût de la production d'énergie classique, sans gestion des déchets, avec les mêmes investissements dans les capacités</p>
Aides en faveur des énergies renouvelables Aides à l'investissement		<p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle 45 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE 55 % pour les ME 65 % pour les PE</p>	<p>Limitation aux surcoûts d'investissements supportés par le bénéficiaire par rapport à une installation de production d'énergie classique ou un système de chauffage classique de même capacité en termes de production effective d'énergie</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
<p>Aides au fonctionnement en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables :</p>	<p>A partir du 1^{er} janvier 2016 :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'aide est octroyée sous la forme d'une prime s'ajoutant au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité, les bénéficiaires sont soumis à des responsabilités standard en matière d'équilibrage, des mesures sont mises en place pour faire en sorte que les producteurs ne soient pas incités à produire de l'électricité à des prix négatifs. <p>Ces conditions ne s'appliquent pas aux installations d'une capacité de production > 500 kW et aux installations éoliennes d'une capacité de production de 3MW ou de 3 unités de production.</p> <p>A partir du 1^{er} janvier 2017 :</p> <ul style="list-style-type: none"> Les aides sont octroyées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence à moins que les Etats ne démontrent que seul un projet ou un site pourrait être pris en considération ou que cela entraînerait une hausse du niveau d'aide ou de faibles taux de réalisation des projets Des aides peuvent être octroyées sans mise en concurrence pour les installations disposant d'une capacité de production d'électricité installée de moins de 1MW (sauf pour l'énergie produite à partir d'énergie éoliennes concernant des installations dont la capacité de production installée est de maximum 6 MW). 		
<p>Aides au fonctionnement en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables autres que l'électricité</p>	<ul style="list-style-type: none"> l'aide n'excède pas la différence entre les coûts totaux moyens actualisés et le prix du marché ; les coûts moyens actualisés peuvent inclure la rentabilité normale de l'installation ; les coûts de production sont actualisés régulièrement ; l'aide est accordée jusqu'à ce que l'installation ait été complètement amortie selon les règles comptables ordinaires. 		

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
Aides au fonctionnement en faveur des centrales à biomasse après amortissement des installations	<ul style="list-style-type: none"> • L'aide est octroyée sur la base de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; • La mesure doit compenser la différence entre les coûts d'exploitation supportés par le bénéficiaire et le prix du marché ; • Mise en place d'un mécanisme de contrôle pour vérifier si les coûts d'exploitation supportés par le bénéficiaire demeurent plus élevés que le prix du marché pour l'énergie concernée. 		
Aides octroyées au moyen de certificats verts	<ul style="list-style-type: none"> • Ces aides sont essentielles pour garantir la viabilité des sources d'énergie renouvelables ; • Elles n'entraînent pas globalement de surcompensation avec le temps et entre les diverses technologies • Elles ne dissuadent pas les producteurs d'énergie renouvelable d'accroître leur compétitivité. 		
Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique		100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle 50 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE 40 % pour les ME 30 % pour les PE	

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique		<p>Pour les installations de cogénération :</p> <p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle</p> <p>65 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE</p> <p>55 % pour les ME</p> <p>45 % pour les PE</p> <p>Pour les réseaux de chauffage et de froid utilisant des énergies classiques :</p> <p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle</p> <p>65 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE</p> <p>55 % pour les ME</p> <p>45 % pour les PE</p>	
Aides au fonctionnement en faveur des mesures d'efficacité énergétique (sauf aides en faveur d'une PCCE à haut rendement et économie en énergie)	<p>Compatibilité sous réserve du respect des conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limitation de l'aide à la compensation des surcoûts nets de production résultant de l'investissement en tenant compte des bénéfices retirés des économies d'énergie • Durée de l'aide limitée à cinq ans 		
Aides au fonctionnement en faveur d'une PCCE à haut rendement et économie en énergie	<p>Les aides en faveur des installations de cogénération sont attribuées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • aux entreprises qui assurent la production publique de chaleur et d'électricité si les coûts de production sont supérieurs au prix du marché ; • en vue de l'utilisation industrielle de la production combinée de chaleur et d'électricité quand le coût de production est supérieur au prix du marché 		
Aides au captage et au stockage du carbone (fonctionnement/investissement)	<p>Les aides peuvent être fournies pour soutenir des centrales électriques à combustibles fossiles et biomasse ou autres installations industrielles équipées de moyen de captage, de transport ou de stockage du CO2</p>	<p>100% pour toutes les entreprises</p>	<p>Les aides sont limitées aux coûts supplémentaires du captage, du transport et du stockage de CO₂ émis.</p> <p>A la lumière d'un scénario contrefactuel, les coûts admissibles sont définis comme équivalent au déficit de financement</p>

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
Aides en faveur des infrastructures énergétiques		100% pour tous les types d'entreprises	Les aides n'excèdent pas une intensité correspondant à 100% des coûts admissibles. Les coûts admissibles représentent le déficit de financement.
Aides en faveur de l'adéquation des capacités de production	Les Etats membres doivent démontrer les raisons pour lesquelles le marché n'est pas en mesure de fournir les capacités adéquates en l'absence d'intervention. Appréciation de l'incidence des sources d'énergie irrégulières, de la participation des acteurs de la demande, de l'existence réelle ou potentielle d'interconnexions, de tout autre élément qui pourrait être à l'origine du problème d'adéquation des capacités de production ou l'aggraver.		Le calcul du montant des aides devrait engendrer un taux de rendement pour les bénéficiaires pouvant être considéré comme raisonnable. Une procédure de mise en concurrence sera considérée comme engendrant des taux de rendement raisonnables dans des circonstances normales.
Aides consenties dans le cadre de régimes de permis d'émission négociables	Présence d'aides d'Etat notamment lorsque les permis et quotas sont octroyés à un prix inférieur à leur valeur marchande par les Etats membres Compatibilité de ces aides si les conditions suivantes sont réunies : <ul style="list-style-type: none"> • Etablissement des systèmes de permis échangeables de manière à atteindre des objectifs environnementaux allant au-delà des objectifs devant être réalisés conformément aux normes communautaires obligatoires pour les entreprises concernées • Déroulement de l'allocation dans la transparence sur la base de critères objectifs et de sources de données de haute qualité. Quantité totale de permis échangeables ou de quotas accordés à chaque entreprise à un prix inférieur à leur valeur marchande ne devant pas excéder ses besoins escomptés estimés en l'absence de systèmes d'échange • Méthode d'allocation ne devant pas favoriser certaines entreprises ou certains secteurs, sauf si la logique environnementale du système le justifie ou si de telles règles sont nécessaires pour assurer la cohérence avec d'autres politiques environnementales • En principe, pas de permis ou de quotas pour les nouveaux entrants à des conditions plus favorables que celles accordées aux entreprises déjà actives sur les mêmes marchés 	100% pour tous les types d'entreprises	Appréciation par la Commission de la nécessité et de la proportionnalité des aides d'Etat comprises dans les systèmes de permis échangeables selon les critères suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Choix des bénéficiaires reposant sur des critères objectifs et transparents ; aide accordée en principe de la même manière pour tous les concurrents du même secteur en cause se trouvant dans une situation de fait similaire • Mise aux enchères intégrale entraînant une augmentation substantielle des coûts de production pour chaque secteur ou catégorie de bénéficiaires individuels • Augmentation substantielle des coûts de production ne pouvant pas être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes • Entreprises du secteur ne pouvant pas réduire leurs niveaux d'émission afin que le prix des certificats soit supportable ; démonstration du niveau de consommation incompressible et quota octroyé proportionnel aux performances environnementales de l'entreprise.

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide	Coûts admissibles
Aides en faveur du changement d'implantation de certaines entreprises	<p>En plus d'avoir un effet incitatif et de respecter les obligations de transparence, ces aides seront compatibles si les conditions suivantes sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Motivation du changement par des raisons de protection de l'environnement ou de prévention à la suite d'une décision administrative ou judiciaire d'une autorité publique compétente ordonnant le démantèlement ou d'un accord entre l'entreprise et l'autorité publique compétente • Respect par l'entreprise des normes environnementales les plus strictes applicables dans sa nouvelle région d'installation <p>Bénéficiaires de l'aide : entreprises installées en milieu urbain ou dans une zone spéciale de conservation exerçant, dans le respect de la législation, une activité entraînant une pollution importante et devant, du fait de cette localisation, quitter leur lieu d'établissement pour s'établir dans une zone plus appropriée, les établissements ou installations entrant dans le champ d'application de la directive Seveso</p>	<p>50 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE</p>	<p>Pour la détermination de ces coûts, la Commission prend en considération des gains et des coûts définis dans les lignes directrices au point 240 (produit de la vente ou de la location des installations, compensation versée en cas d'expropriation...).</p>

Abréviations : (GE) grande entreprise ; (ME) moyenne entreprise ; (PE) petite entreprise.

FICHE 12

Les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté

Le traitement des aides aux entreprises en difficulté illustre les divergences d'objectifs pouvant exister entre le droit de l'Union européenne et le droit national.

Pour la Commission, le seul libre jeu de la concurrence doit réguler le marché. La disparition d'entreprises non performantes et non économiquement viables constitue un événement naturel du fonctionnement du marché. Dès lors, dans le cadre du contrôle des aides d'État, toute aide en faveur d'une entreprise en difficulté est suspecte et, comme telle, doit être déclarée incompatible avec le marché intérieur, sauf exception.

Pour les États, en revanche, les objectifs sont plus diversifiés. Les motivations sociales, telles que la protection de l'emploi et les motivations stratégiques, peuvent être déterminantes.

Dans un contexte de privatisations et d'ouverture à la concurrence où les interventions directes des États ont tendance à diminuer, les aides publiques aux entreprises en difficulté conservent un rôle essentiel de protection du tissu économique.

Ces interventions publiques sont susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 107 § 1 TFUE. Elles peuvent toutefois être autorisées à certaines conditions, sur le fondement de l'article 107 § 3 a) et c) TFUE¹.

Ces aides sont régies par les nouvelles lignes directrices de la Commission entrées en vigueur le 1^{er} août 2014², concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, ces derniers faisant l'objet d'une communication spécifique³. Elles viennent en remplacement des lignes directrices adoptées en 2004⁴, ce qui les inscrit dans le mouvement de modernisation de la politique de l'Union en matière d'aides d'État, lancé par la Commission en 2012⁵, au nom de l'objectif de « *less aid, better aid* ». Ainsi, les nouvelles lignes directrices renforcent significativement les critères d'admission de l'intervention de l'État et introduisent de nouvelles règles de répartition des charges entre l'État, la structure aidée et ses investisseurs. A noter également la création d'une aide de soutien temporaire à la restructuration des PME.

1. Dans un contexte exceptionnel de crise systémique, les aides aux entreprises en difficulté peuvent être fondées sur l'article 107 § 3 b) TFUE autorisant, sous conditions, les aides justifiées par une perturbation grave de l'économie d'un État membre. La Commission a admis que la crise économique et financière depuis 2008 entrait dans le champ d'application de cet article. Depuis le 1^{er} janvier 2012, seul le secteur bancaire peut encore être bénéficiaire de ces aides dans le contexte de la crise financière. (cf. fiche 14).

2. Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, publiées au JOUE C 249/1 du 31 juillet 2014.

3. Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, JOUE C 216/1 du 30 juillet 2013 (cf. fiche 14).

4. Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, publiées au JOUE C 244/2 du 1^{er} octobre 2004.

5. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur la modernisation de la politique de l'Union européenne en matière d'aides d'État du 8 mai 2012, COM (2012), 209 final

I. Le champ d'application des lignes directrices

Les lignes directrices précisent le champ d'application des aides à la restructuration et au sauvetage qui, par leur nature même, ont tendance à fausser la concurrence.

L'octroi d'aides aux entreprises en difficulté exerçant leurs activités dans un secteur dit sensible fait l'objet d'encadrements et lignes directrices spécifiques : il en est ainsi des secteurs houiller, sidérurgique, agricole, du fret ferroviaire, de la pêche et de l'aquaculture ainsi que des établissements financiers.

1.1. La notion d'entreprise en difficulté (pts 19 à 24 des lignes directrices)

L'entreprise bénéficiaire doit, en principe⁶, être qualifiée d' « entreprise en difficulté »

Aux termes du point 20 des lignes directrices, une entreprise est considérée comme en difficulté lorsqu' « *il est pratiquement certain qu'en l'absence d'intervention de l'Etat elle sera contrainte de renoncer à son activité à court ou à moyen terme.* », c'est à dire, en pratique, lorsque l'une au moins de ces conditions est remplie :

- s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées ;
- s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées ;
- lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité.

Les nouvelles lignes directrices ajoutent une quatrième condition :

- dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents :

- i) le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ; et
- ii) le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0.

Répondant à une demande des autorités françaises, cette nouvelle condition ne s'applique pas aux PME, afin d'éviter que ces entreprises, notamment du fait de leur taille, ne soient trop souvent considérées comme en difficulté et, de ce fait, inéligibles à d'autres types d'aides que les aides au sauvetage et à la restructuration.

Il convient, en la matière, de procéder au cas par cas, en se plaçant au jour où l'aide est éventuellement accordée⁷.

Les entreprises nouvelles sont inéligibles aux aides au sauvetage ou à la restructuration. Une entreprise est considérée comme nouvelle « *pendant les trois premières années qui suivent son entrée en activité dans le domaine concerné.* ».

6. En cas de besoins de liquidités pressants du fait de circonstances exceptionnelles et imprévues, les entreprises n'étant pas considérées comme en difficulté au sens du point 20 peuvent néanmoins bénéficier d'une aide au sauvetage ou, pour les PME et petites entreprises publiques, de mesures de soutien temporaire à la restructuration.

7. Trib. UE, 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne, aff. précitée, pt-140 et s.

1.2. Une intervention publique qui ne s'effectue pas dans des conditions normales de marché

Tout avantage constitue une aide, s'il n'est pas accordé selon des conditions jugées acceptables par un investisseur avisé, quand il opère dans les conditions normales de marché. Par conséquent, doivent par exemple être qualifiés d'aides « *les apports en capitaux d'un investisseur public qui font abstraction de toute rentabilité même à long terme* »⁸.

Il en va ainsi, notamment, lorsque l'État compense les pertes sans exiger de plan de redressement⁹.

Le critère de l'investisseur avisé¹⁰ s'applique aux entreprises publiques. Dans sa décision du 24 octobre 2011, « SeaFrance SA », la Commission a ainsi considéré que les prêts accordés par la SNCF, propriétaire à 100 % de Sea France, à cette société, constituaient des aides à la restructuration, dans la mesure où le taux accordé était inférieur à celui du marché¹¹.

Il y a présomption d'aide lorsque le secteur de l'entreprise aidée, dans son ensemble, est en difficulté ou lorsqu'il connaît une surcapacité structurelle.

1.3. La définition des aides au sauvetage et à la restructuration

Les lignes directrices différencient :

- les aides au sauvetage ;
- les aides à la restructuration ;
- depuis 2014, les mesures de soutien temporaire à la restructuration.

1.3.1. Les aides au sauvetage, les aides à la restructuration et le soutien temporaire à la restructuration des PME et des petites entreprises publiques

a) Les aides au sauvetage

Les aides au sauvetage sont « *un soutien temporaire à une entreprise confrontée à une grave détérioration de sa situation financière* » Elles sont par nature urgentes et transitoires. Elles permettent de soutenir l'activité d'une entreprise en difficulté financière, pendant une période correspondant au délai nécessaire pour élaborer un plan de restructuration ou de liquidation. Cette assistance, qui ne peut prendre la forme que de garanties de crédits ou de crédits, ne peut en principe excéder six mois et ne peut être accordée pour une restructuration financière. Ces aides sont, le plus souvent, le préalable à une demande d'aide à la restructuration.

8. CJCE, 21 mars 1991, ENI-Lanerossi, aff. C-305/89, et décision du 26 juillet 1995 Crédit Lyonnais, JOCE L 308, 21 décembre 1995. Pour un cas d'application récent, au sujet d'une cession à prix négatif, v. Trib. UE, 11 septembre 2012, Corsica Ferries France c/ Commission, aff. T-565/08, pt-72 et s. (arrêt confirmé par la CJUE, aff. C-533/12 P et C-536/12 P).

9. CJCE, 21 mars 1991, Alfa Roméo, aff. C-303/88.

10. Cf. fiche 2.

11. Décision n°2012/397/UE, JOUE L195 du 21 juillet 2012, p. 1-18, confirmée par le Tribunal, dans son arrêt du 15 janvier 2015, aff. T-1/12.

b) Les aides à la restructuration

Les aides à la restructuration visent, au contraire, à restaurer la viabilité d'une entreprise sur le long terme. Elles comportent, en général, la réorganisation et la rationalisation de ses activités, la restructuration industrielle s'accompagnant d'une restructuration financière. Aussi, l'octroi des aides à la restructuration est-il subordonné à l'adoption d'un plan de restructuration « réaliste, cohérent et de grande envergure ». À défaut, elles seront déclarées incompatibles.

Les aides à la restructuration peuvent prendre des formes variées : injection de capital, subventions, annulation de dettes, prêts, allègements fiscaux, réductions de cotisations de sécurité sociale ou garanties de prêts.

c) Les mesures de soutien temporaire à la restructuration aux PME et aux petites entreprises publiques

Ces mesures, introduites par les nouvelles lignes directrices, constituent un outil intermédiaire entre l'aide au sauvetage et à l'aide à la restructuration. Elles sont définies comme une « aide à la liquidité destinée à soutenir la restructuration d'une entreprise en donnant au bénéficiaire la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rétablir sa viabilité à long terme ».

1.3.2 Le cas des aides destinées à couvrir les coûts sociaux d'une restructuration

Les nouvelles lignes directrices ne modifient pas l'approche de la Commission en la matière.

Pour mémoire, ne sont pas considérés comme des aides d'Etat, les régimes généraux de sécurité sociale dans le cadre desquels certaines indemnités de licenciement et les retraites anticipées sont payées directement au personnel licencié.

N'est pas non plus considérée comme impliquant une aide pour les entreprises en restructuration, au titre de ces régimes, la couverture, par les Etats membres, du coût des indemnités de licenciement, au-delà des obligations légales ou contractuelles de l'entreprise, lorsque ces régimes sont applicables d'une façon générale, sans limitation sectorielle, à tout travailleur qui remplit des conditions fixées au préalable et qu'ils prévoient l'octroi automatique de ces avantages.

En revanche, si ces régimes servent à encourager la restructuration dans des secteurs précis, ils peuvent impliquer une aide en raison de leur approche sélective¹².

La Commission a, dans une décision de 1994¹³ concernant une intervention du Fonds national de l'emploi (FNE), en faveur de l'entreprise Kimberly Clark couvrant les coûts sociaux de la restructuration, considéré qu'il s'agissait d'une aide d'Etat.

La Cour a approuvé le raisonnement de la Commission au motif que l'intervention du FNE dépendait de la situation financière de l'entreprise, ce qui excluait la qualification de mesure générale¹⁴.

12. Cf. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France SAS c/ Commission*, aff. T-565/08, pt-132 et s. spec. pt 143 : « (...) le fait que la mesure en cause ne découle pas des strictes obligations légales et conventionnelles n'est pas, par principe, susceptible d'exclure la nature d'aide d'Etat (...) ».

13. Décision de la Commission du 1^{er} juin 1994, *JOCE C 274*, 1^{er} octobre 1994.

14. CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, aff. C-241/94.

« Les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou des conventions collectives qu'elle a signées avec les syndicats en matière d'indemnités de licenciement et/ou de retraite anticipée font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses propres ressources. » Par conséquent, toute contribution directe ou indirecte de l'État sera considérée comme une aide.

Enfin, les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats, font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses propres ressources. Toute contribution de l'État à ces coûts doit donc être considérée comme une aide, que les paiements soient effectués directement à l'entreprise ou versés au personnel par l'intermédiaire d'un organisme public.

Ces aides sont cependant considérées favorablement par la Commission, car elles compensent le fait qu'une telle restructuration entraîne, généralement, une compression des effectifs.

2. Les conditions d'autorisation des aides au sauvetage et à la restructuration

2.1. Conditions générales d'autorisation des aides au sauvetage et à la restructuration notifiées individuellement

Les nouvelles lignes directrices alourdissent substantiellement le cadre de compatibilité de ces aides, qui doivent désormais respecter l'ensemble des critères communs de compatibilité issus de la modernisation du droit des aides d'Etat¹⁵. A noter que les analyses supplémentaires demandées aux Etats membres et aux entreprises bénéficiaires sont susceptibles d'avoir un coût très élevé.

2.1.1. La contribution à un objectif d'intérêt commun (pts 43 à 52 des lignes directrices)

Les nouvelles lignes directrices imposent la démonstration de la contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini, en vue du rétablissement de la viabilité à long terme de l'entreprise :

- La démonstration de graves difficultés sociales ou d'importantes défaillances du marché

La Commission liste, notamment : la persistance d'un taux de chômage supérieur à la moyenne de l'Union ou à la moyenne nationale ; le risque d'interruption d'un SIEG ou d'un service important ; le risque que la sortie du marché d'une entreprise entraîne une perte irréversible de connaissances techniques ou de savoir-faire essentiel.

- La présentation à la Commission d'un plan de restructuration en vue de la viabilité à long terme du bénéficiaire

Une entreprise est considérée comme viable à long terme dès lors qu'elle est capable, après avoir couvert la totalité de ses coûts, d'avoir un rendement approprié au capital investi. Le plan de restructuration doit notamment décrire les causes des difficultés auxquelles le bénéficiaire doit faire face, et exposer en quoi les mesures de restructuration

15. Cf. fiche 3.

envisagées permettront d'y faire face sur le long terme. Les prévisions du plan doivent également, en cas de besoin, être ajustées. Si les difficultés de l'entreprise découlent de défaillances de son système de gouvernance, celui-ci doit faire, par ailleurs, l'objet d'« adaptations nécessaires ». Un modèle indicatif de plan de restructuration est fourni en annexe 2 des lignes directrices.

Pour l'octroi des aides *ad hoc*, le plan de restructuration doit impérativement être validé par la Commission.

2.1.2. Le caractère nécessaire de l'intervention de l'Etat (pt 53 des lignes directrices)

L'Etat membre doit désormais fournir un scénario contrefactuel ne contenant aucun élément d'aide d'Etat et démontrer que l'objectif d'intérêt commun visé ne serait pas atteint, ou le serait dans une moindre mesure, dans le cadre de cet autre scénario.

2.1.3. Le caractère approprié de l'aide (pts 54 à 58 des lignes directrices)

L'aide doit être accordée sous la forme qui permet d'entraîner le moins de distorsions de concurrence possibles.

– Les aides au sauvetage

L'aide doit être temporaire et prendre la forme de garanties de crédits ou de crédits. La rémunération doit être fixée à un taux au moins égal au taux de référence fixé dans la communication de la Commission sur les taux de référence¹⁶.

Hormis en cas de restructuration ou de liquidation, l'aide au sauvetage doit être remboursée dans les six mois suivant le versement de la première tranche au bénéficiaire.

Les États membres doivent s'engager à transmettre à la Commission, dans un délai maximal de six mois à compter de l'autorisation de l'aide au sauvetage ou, dans le cas d'une aide non notifiée, à compter du versement de la première tranche au bénéficiaire :

- i) la preuve que le crédit a été intégralement remboursé et/ou qu'il a été mis fin à la garantie ;
- ii) un plan de restructuration conforme aux critères requis ; sur présentation de ce plan, l'autorisation de l'aide au sauvetage sera automatiquement prolongée jusqu'à ce que la Commission prenne une décision définitive sur le plan de restructuration, sauf si elle décide qu'une telle prolongation n'est pas justifiée ou doit être de durée ou de portée limitée ;
- iii) un plan de liquidation sans aide supplémentaire.

– Les aides à la restructuration

Les Etats membres bénéficient d'une certaine liberté dans le choix de la forme de l'aide à la restructuration, à condition que celle-ci soit adaptée à la nature de la difficulté à laquelle est confronté le bénéficiaire. Ainsi, s'agissant des problèmes de liquidité, les lignes directrices recommandent aux Etats membres d'octroyer des aides à la restructuration sous forme de crédits ou garanties de crédit, tandis qu'en cas de problèmes de solvabilité, une aide revêtant la forme d'une recapitalisation serait plus appropriée.

16. Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JOUE C 14 du 19 janvier 2008.

2.1.4. L'effet incitatif de l'aide (pt 59 des lignes directrices)

L'Etat membre octroyant l'aide doit démontrer qu'en l'absence d'aide, le bénéficiaire aurait été restructuré, vendu ou liquidé de sorte que l'objectif d'intérêt commun n'aurait pas été atteint. Cette démonstration peut faire partie de l'analyse réalisée dans le cadre du scénario contrefactuel, utilisé pour démontrer le caractère nécessaire de l'intervention de l'Etat.

2.1.5. La proportionnalité de l'aide (pts 60 à 69 des lignes directrices)

– Les aides au sauvetage

Le montant de l'aide doit être limité au montant nécessaire au maintien de l'activité de l'entreprise pour une durée de 6 mois. Pour déterminer ce montant, une formule de calcul est fournie à l'annexe I des lignes directrices. Toute aide dont le montant excède le résultat de ce calcul ne sera autorisée que si elle est dûment justifiée.

– Les aides à la restructuration

Il est exigé de l'entreprise, de ses actionnaires ou créanciers, du groupe auquel elle appartient ou de nouveaux investisseurs, qu'ils contribuent aux coûts de la restructuration, sur leurs ressources propres. Sauf circonstances exceptionnelles et dans des situations de difficulté particulière, cette contribution est considérée comme appropriée dès lors qu'elle s'élève au moins à 50% des coûts de restructuration.

La contribution de l'État ou d'une entreprise publique ne peut être prise en considération que si elle est exempte d'aide.

Les aides destinées à couvrir des pertes ne doivent être octroyées que selon des modalités qui supposent une juste répartition des charges entre les investisseurs existants. Aussi, l'État ne devrait-il intervenir qu'après que les pertes ont été intégralement prises en compte et imputées aux actionnaires et détenteurs de titres de dette subordonnés existants. Enfin, toute aide d'État qui améliore la situation du bénéficiaire en matière de fonds propres doit être octroyée selon des modalités qui assurent à l'État une part raisonnable de la future valorisation du bénéficiaire.

2.1.6. La prévention des effets négatifs de l'aide (pts 70 à 95 des lignes directrices)

– Le principe de non-réurrence

Conformément au principe dit « *de non-réurrence* » déjà affirmé par les lignes directrices de 2004, les entreprises ne peuvent normalement bénéficier d'une aide d'Etat, que pour une seule opération de restructuration sur une période de dix ans. Ainsi, l'intervention répétée de l'Etat est interdite, ce qui permet, pour la Commission, de limiter les distorsions de concurrence résultant de l'octroi des aides au sauvetage et à la restructuration.

Parmi les exceptions figurent « *les circonstances exceptionnelles et imprévisibles, non imputables au bénéficiaire* ». Dans une décision du 1^{er} décembre 2004, la Commission a apporté des précisions sur la notion de « *circonstances exceptionnelles* ». Cela concernait le groupe informatique Bull ayant déjà bénéficié d'une aide à la restructuration de 1,13 Md d'euros en 1994. Toutefois, le plan de restructuration ayant échoué à la suite d'une crise boursière, les autorités françaises ont apporté leur aide à un nouveau plan autorisé par la Commission¹⁷.

17. Décision n°2005/941/CE, publiée au JOUE L 342 du 24 décembre 2005

La modification du statut de propriété de l'entreprise bénéficiaire à la suite de l'octroi d'une aide ne remet pas cette règle en cause, puisqu'il s'agit de la continuation d'une même entreprise.

Dans l'hypothèse où les actifs de l'entreprise bénéficiaire ont été repris par une autre entreprise, le repreneur n'est pas soumis au principe de non-récurrence, tant qu'il n'y a pas de continuité économique entre l'ancienne entreprise et le repreneur¹⁸.

– Mesures visant à limiter les distorsions de concurrence

Généralement, ces mesures prennent la forme de mesures structurelles (cessions et réduction d'activités). Elles peuvent également prendre la forme de mesures comportementales : le bénéficiaire doit s'abstenir d'acquérir des participations dans toute entreprise pendant la période de restructuration ou de présenter le soutien de l'État dont il bénéficie comme un avantage concurrentiel lorsqu'il commercialise ses produits et services. Des mesures d'ouverture des marchés peuvent enfin être prises en lieu et place d'une partie ou de l'ensemble des mesures structurelles qui seraient normalement requises.

L'étendue de ces mesures dépend de plusieurs critères, parmi lesquels, l'importance et la nature de l'aide et les conditions et circonstances dans lesquelles elle a été octroyée, la taille et le poids relatif du bénéficiaire sur le marché et les caractéristiques du marché en cause. Les nouvelles lignes directrices précisent que ces mesures ne doivent pas non plus être prises au détriment des consommateurs et de la concurrence.

2.1.7. Transparence de l'aide (pt 96 des lignes directrices)

Les Etats membres ont jusqu'au 1^{er} juillet 2016 pour publier sur un site internet dédié aux aides d'Etat :

- le texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou un lien permettant d'y accéder ;
- l'identité de l'autorité ou des autorités d'octroi ;
- l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée (PME ou grande entreprise), la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

La publication doit intervenir dans un délai de six mois à compter de la date d'octroi de l'aide. Ces informations doivent être conservées pendant au moins dix ans et être mises à la disposition du grand public sans restriction.

L'obligation de transparence n'est pas exigée pour les aides individuelles dont le montant est inférieur à 500 000 euros. Pour les régimes sous forme d'avantages fiscaux, les informations relatives aux montants des aides individuelles peuvent être fournies en utilisant les fourchettes suivantes (en millions d'euros) : [0,5-1], [1-2], [2-5], [5-10], [10-30], [30 et plus].

2.2 Aides à la restructuration dans les régions assistées (pts 97 et 98 des lignes directrices)

Les nouvelles lignes directrices réaffirment la possibilité, pour les régions assistées, de bénéficier d'une application plus souple des critères de compatibilité énumérés

18. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair/Commission*, aff. T-123/09 (confirmé sur pourvoi par la CJUE, aff. C-287/12 P).

supra, en particulier pour les régions les plus en difficulté éligibles aux dispositions de l'article 107 §3 a) TFUE.

En particulier, le critère de la limitation des effets négatifs peut être appliqué de manière moins stricte. S'agissant notamment de l'exigence de contribution propre de l'entreprise aidée, la Commission peut accepter une contribution inférieure à 50% des coûts de restructuration.

2.3 Conditions de validité des aides aux prestataires de SIEG en difficulté (pts 99 à 103 des lignes directrices)

Les lignes directrices de 2014 permettent désormais d'assouplir les règles applicables aux SIEG en difficulté, compte tenu de la nécessité de garantir la continuité de la prestation du service fourni. En particulier, la Commission n'exigera pas la cession des actifs nécessaires à la prestation des SIEG. Si l'aide est nécessaire pour assurer la continuité du SIEG, la Commission pourra également autoriser son versement à un prestataire qui n'est pas en mesure de respecter les conditions de compatibilité fixées par les lignes directrices, jusqu'à ce que le service soit confié à un nouveau prestataire.

A noter que lorsque la Commission fixera la contribution propre de la structure aidée, elle ne prendra pas en compte les compensations de service public versées en application des dispositions applicables aux SIEG¹⁹.

2.4 Conditions d'autorisation des régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME et pour les faibles montants (pts 104 à 120 des lignes directrices)

Les anciennes dispositions relatives aux régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration en faveur des PME sont complétées par la création d'une nouvelle catégorie d'aides au soutien temporaire à la restructuration et par l'instauration d'une obligation de procéder à une évaluation *ex post* pour certains régimes. Aux fins de l'application des lignes directrices, les petites entreprises publiques²⁰ sont désormais incluses dans la notion de PME.

Le montant total octroyé à une entreprise ne peut excéder dix millions d'euros, y compris en cas de cumul avec des aides provenant d'autres sources ou relevant d'autres régimes.

Les conditions de validité sont simplifiées par rapport à celles applicables aux aides notifiées individuellement. En particulier, la rémunération des aides au sauvetage pourra s'écarter des conditions fixées par les lignes directrices et il ne sera pas exigé des petites entreprises la mise en œuvre des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence (notamment, cessions et réduction d'activités, mesures d'ouverture des marchés). Le principe de non-récurrence demeure, en revanche, applicable. La contribution propre de l'entreprise aidée pourra être considérée comme appropriée si elle s'élève à au moins 40 % des coûts de restructuration dans le cas d'une moyenne entreprise et à au moins 25 % des coûts de restructuration dans le cas d'une petite entreprise. Les autorités françaises ont notifié un régime d'aide relatif aux aides au sauvetage et à la restructuration

19. Cf. fiche 6 sur les SIEG.

20. Les lignes directrices les définissent comme des unités économiques dotées d'un pouvoir de décision indépendant qui pourraient être considérées comme des PME en vertu de la recommandation 2003/361/CE, pour autant qu'au moins 25 % de leur capital ou de leurs droits de vote ne soient pas contrôlés, directement ou indirectement, conjointement ou individuellement, par un ou plusieurs organismes publics.

pour les PME en difficulté. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.41259.

La nouvelle catégorie d'aides au soutien temporaire à la restructuration constitue un outil intermédiaire entre l'aide au sauvetage et l'aide à la restructuration. Comme une aide au sauvetage, l'aide au soutien temporaire à la restructuration prend la forme d'une garantie ou d'un prêt, d'une durée et d'un montant limités (dix-huit mois et dix millions d'euros). Comme pour une aide à la restructuration, le bénéficiaire devra présenter un plan de restructuration, cependant simplifié, décrivant les actions à mener pour rétablir la viabilité de long terme de l'entreprise. Cette catégorie bénéficie, en outre, des conditions simplifiées énoncées *supra*.

Toute aide octroyée dans le cadre d'un régime et ne satisfaisant pas l'ensemble de ces conditions devra être notifiée individuellement.

Les régimes d'aides dont le potentiel de distorsion est important, notamment en raison d'un montant élevé, peuvent être soumis à une obligation d'évaluation *ex post*. L'évaluation doit être réalisée par un expert indépendant, sur la base d'une méthodologie commune, et être rendue publique. Elle doit être communiquée à la Commission en temps opportun pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime d'aides et, en tout état de cause, à l'expiration du régime²¹.

3. Les règles de procédure

3.1 Les règles de notification

Les mesures d'aide individuelles octroyées aux grandes entreprises doivent être notifiées à la Commission. En revanche, les aides aux PME et aux petites entreprises publiques, accordées dans le cadre de régimes acceptés par la Commission, ne font l'objet d'aucune notification individuelle.

3.2 Certaines aides au sauvetage peuvent bénéficier d'une procédure accélérée

La Commission met tout en œuvre pour arrêter sa décision d'autorisation ou de refus d'octroi de l'aide dans un délai d'un mois dès lors que :

- l'aide est limitée au montant calculé sur la base de la formule fournie à l'annexe 1 des lignes directrices ;
- le montant de l'aide au sauvetage ainsi envisagée n'excède pas 10 000 000 euros ;
- l'aide ne fait pas l'objet d'une exception au principe de non-récurrence.

3.3 La mise en œuvre du plan de restructuration

Tout défaut d'application conforme du plan de restructuration est considéré par la Commission comme une application abusive de l'aide pouvant donner lieu à un recours devant la CJUE.

21. Cf. fiche 3 sur le principe général d'évaluation *ex post*.

Pour les plans de restructuration les plus importants, la Commission peut exiger que le versement de l'aide à la restructuration s'effectue en plusieurs tranches et conditionner le versement de chaque tranche à son autorisation.

Toute modification du plan de restructuration doit être notifiée à la Commission, qui pourra l'autoriser si elle respecte certaines conditions, notamment l'ajustement adéquat du niveau de l'aide, de la contribution propre de l'entreprise ou des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence.

Les notifications d'aides à la restructuration devront indiquer toutes les autres aides qu'il est prévu d'octroyer au bénéficiaire, y compris sur le fondement d'un régime autorisé, durant la période de restructuration, sauf dans le cas où l'aide est couverte par la règle *de minimis* ou par des règlements d'exemption. La Commission tient compte de ces aides dans l'appréciation de l'aide à la restructuration. Toute aide octroyée pendant la période de restructuration doit être notifiée individuellement à la Commission si celle-ci n'en a pas été informée au moment de sa décision concernant l'aide à la restructuration

3.4 Les Etats membres doivent communiquer à la Commission des rapports annuels

Les informations relatives aux régimes d'aides octroyées aux entreprises en difficulté sont intégrées dans les rapports annuels sur les aides existantes à destination de la Commission, conformément au règlement de procédure.

La Commission peut imposer des obligations supplémentaires en matière de présentation de rapports, afin de s'assurer du bon respect de sa décision d'autorisation. Elle peut également désigner un mandataire à cette fin.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JOUE C 14, 19 janvier 2008.

Lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, JOUE C 249/1, 31 juillet 2014.

Jurisprudence

CJCE, 21 mars 1991, *ENI-Lanerossi*, aff. C-303/88.

CJCE, 21 mars 1991, *Alfa Roméo*, aff. C-305/89.

CJCE, 26 septembre 1996, France c/ Commission, aff. C-241/94.

Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis*, aff. jointes T-267/08 et T-279/08.

Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair/Commission*, aff. T-123/09

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, aff. T-565/08.

Décisions de la Commission

Décision n° 95/547 du 26 juillet 1995 relative au Crédit Lyonnais, JOCE L 308, 21 décembre 1995.

Décision n° 2005/941/CE du 1^{er} décembre 2004 relative à l'aide octroyée au groupe Bull, JOUE L 342, 24 décembre 2005.

Décision n° 2012/397/UE du 24 octobre 2011 concernant l'aide à la restructuration de SeaFrance SA par la SNCF, JOUE L195 du 21 juillet 2012.

FICHE 13

Les aides à l'agriculture et à la pêche

Les produits agricoles sont soumis, en vertu du TFUE, à un régime spécial en matière de concurrence. Aux termes de l'article 42 TFUE, les règles prévues aux articles 107 à 109 TFUE, ne sont pas automatiquement applicables aux activités agricoles. Quand le Parlement européen et le Conseil décident d'étendre les règles sur les aides d'État au secteur agricole, ils peuvent leur apporter les limitations ou adaptations qu'ils jugent opportunes.

En outre, la Commission a élaboré, dans le secteur agricole, des textes réglementaires puis des lignes directrices spécifiques : ainsi, pour le secteur de la production primaire, le cadre juridique des aides d'État est défini, d'une part, par les lignes directrices agricoles, d'autre part, par le règlement d'exemption agricole et par le règlement *de minimis* agricole.

Un nouveau règlement *de minimis* agricole n° 1408/2013 a été adopté le 18 décembre 2013. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Les nouvelles lignes directrices agricoles et le nouveau règlement d'exemption agricole n° 702/2014¹ sont quant à eux entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Ces textes s'inscrivent dans le cadre de la réforme initiée en 2012 par la Commission sur la modernisation des aides d'État et s'analysent à la lumière des nouvelles règles applicables à l'agriculture et au développement rural dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 adopté le 2 décembre 2013².

Le secteur de la pêche est également soumis à des règles particulières. Ce secteur fait l'objet d'un règlement *de minimis* et d'un règlement d'exemption spécifiques : le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 et le règlement (UE) n° 1388/2014 du 16 décembre 2014.

I. Les aides dans le secteur agricole

I.1. Le cadre spécifique de la PAC en matière de concurrence

Les produits agricoles sont soumis, en vertu du TFUE³, à un régime spécial.

Le 1^{er} alinéa de l'article 42 TFUE prévoit que les règles de concurrence, en particulier celles sur les aides, prévues aux articles 107 à 109 TFUE, ne sont pas automatiquement applicables aux activités agricoles (ayant trait aux produits listés à l'annexe I du TFUE).

1. Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; *JOUE L193* du 01/07/2014.

2. Règlement (UE, EURATOM) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 ; *JOUE* du 20/12/2013.

3. Les éléments cités ici sur les aides en matière agricole sont principalement tirés de l'article de Fabio Gencarelli, avocat, ancien directeur à la Commission européenne, DG Agriculture, « La nouvelle politique communautaire en matière d'aides d'État en agriculture », *Revue du droit de l'Union européenne*, 1/2008.

L'article 42 TFUE prévoit que les règles sur les aides d'État ne sont applicables à l'agriculture « *que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* » dans le cadre de la PAC.

La question agricole est, en effet, largement communautarisée. L'action de l'Union est alors proche des politiques menées classiquement en la matière ⁴.

La Cour de justice a précisé que l'article 42 TFUE reconnaît la primauté de la PAC par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence et confère au Conseil un large pouvoir d'appréciation pour décider de l'étendue de l'applicabilité des règles de concurrence de droit commun en matière agricole (pouvoir partagé avec le Parlement européen depuis le traité de Lisbonne).

Le 2^e alinéa de l'article 42 TFUE prévoit aussi que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides :

« a) *pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ;*

b) dans le cadre de programmes de développement économiques. »

Notons que l'article 108 § 2 TFUE permet déjà au Conseil, sur demande d'un Etat membre, de considérer une aide comme compatible avec le marché intérieur, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision.

Le Conseil a utilisé, pour la première fois, le pouvoir que lui attribue l'article 42, 1^{er} alinéa TFUE en adoptant le règlement (CE) n° 26/62 du Conseil du 4 avril 1962 ⁵ portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles ⁶.

Seul l'article 108 § 1 TFUE était, à l'origine, applicable au secteur agricole (examen par la Commission des aides existantes, avec possibilité de proposer des « *mesures utiles* »). Les articles 107 et 108 TFUE ont progressivement été rendus entièrement applicables à la production et au commerce des produits agricoles par des mesures spécifiques, à mesure que les produits en question ont été soumis à des organisations communes de marchés ⁷ (OCM), fondées en 2007 dans une OCM dite « unique ». Seuls quelques produits (pommes de terre destinées la consommation directe, café, viande chevaline, liège et vinaigre d'alcool) sont encore exclus de la pleine application des articles 107 et 108 TFUE ⁸.

La Cour de justice a également défini la portée du renvoi aux articles 107-109 TFUE réalisé par un règlement établissant une OCM dans un secteur agricole déterminé. Dans ce cas, les dispositions générales des articles 107-109 TFUE restent subordonnées aux dispositions du règlement régissant l'OCM. Le Parlement européen et le Conseil sont donc libres, lorsqu'ils étendent les règles sur les aides d'État au secteur agricole, en vertu de l'article 42 TFUE, de leur apporter les limitations ou adaptations qu'ils jugent opportunes. Ils peuvent ainsi prévoir un régime spécial en matière d'aides d'État pour un produit déterminé, en interdisant

4. Une des finalités de la PAC reste l'amélioration du revenu des exploitants agricoles, avec un soutien financier public assez important. L'Union invite alors, souvent, les États membres à agir de concert avec elle, voir par exemple règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs, *JOUE* L/30, du 31 janvier 2009.

5. *JOCE* 30, 20 avril 1962.

6. Lui a succédé le règlement (CE) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006.

7. Par exemple, la liste des produits pleinement soumis aux articles 87 à 89 TCE (aujourd'hui articles 107 à 109 TFUE) a été complétée par l'ajout de l'alcool d'origine agricole par l'article 10 du règlement (CE) n° 670/2003 et du miel par l'article 1^{er} § 3 du règlement (CE) n° 797/2004.

8. Comme la CJCE l'a confirmé le 3 juillet 1984, *Société d'initiative et de coopération agricole c/ Commission*, aff. 114/83.

certains types d'aides autorisées normalement par la Commission ou, inversement, en autorisant d'autres que la Commission considère habituellement comme incompatibles.

Citons, par exemple la réforme de l'OCM sucre en 2005 qui s'est accompagnée pour ce secteur de dérogations aux articles 107 à 109 TFUE (aides nationales transitoires ou permanentes aux producteurs, en vertu des articles 36 et 41 du règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil relatif à l'OCM dans le secteur du sucre).

La Cour de justice a précisé que la Commission doit, lors de son contrôle d'un projet d'aide sur la base de l'article 107 TFUE, s'assurer que l'aide en cause ne perturbera pas le fonctionnement correct de l'OCM concernée.

1.2. Le cadre réglementaire applicable aux aides d'État spécifiquement dans le secteur agricole

La Commission a rénové, dans le secteur agricole, l'ensemble des textes réglementaires et des lignes directrices : ainsi, le cadre juridique des aides d'État est défini, d'une part, par les lignes directrices agricoles dans lesquelles la Commission expose les principes qu'elle mettra en œuvre pour l'examen des aides notifiées, d'autre part, par le règlement d'exemption agricole et par le règlement *de minimis* agricole. Le règlement relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole (FEADER), dont le champ d'application échappe aux articles 107 à 109 TFUE, vient également d'être modifié. Ces quatre textes s'appliquent de manière spécifique.

Toutefois, d'autres textes s'appliquent également à ce secteur, par exemple les lignes directrices concernant le sauvetage et la restructuration des entreprises⁹, la communication de la Commission sur les aides d'État sous forme de garanties¹⁰ et les chapitres formation, capital-investissement, recherche et développement, protection de l'environnement et emploi de travailleurs défavorisés et handicapés du règlement général d'exemption par catégorie. Pour l'application de ces autres textes qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole, se reporter aux fiches correspondantes¹¹.

1.2.1. Le règlement d'exemption et les lignes directrices adoptés en 2014

Dans le cadre de la réforme initiée en 2012 sur la modernisation des aides d'État, la Commission a adopté en juin 2014 les deux textes suivants, applicables depuis le 1^{er} juillet 2014 :

– le règlement d'exemption (UE) n° 702/2014 du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 TFUE¹². Ce règlement exempte de l'obligation de notification à la Commission, sous certaines conditions, les aides transparentes accordées aux micro, petites et moyennes exploitations agricoles

Dans ce cadre, la Commission n'exerce plus qu'un contrôle *ex post* des aides exemptées (les États lui transmettent une fiche synthétique sur chacune de ces aides accordées, sur lesquelles ils conservent un dossier et sont à même de transmettre à la Commission toutes les informations demandées ; enfin ils présentent un rapport annuel sur l'application de ce règlement

9. Voir fiche 12.

10. Voir fiche 15.

11. Voir sur ces points notamment les fiches 7, 8, 9, et 11.

12. Règlement(UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; *JOUE L193* du 01/07/2014.

Contrairement au règlement (CE) n° 1857/2006 qu'il a remplacé, le règlement d'exemption (UE) n°702/2014 peut s'appliquer aux aides aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles :

- les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01).

Ces lignes directrices ont remplacé les lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (2006/C 319/01) qui avaient elles-mêmes remplacé quatre textes :

- les lignes directrices de 2000 concernant les aides d'État dans le secteur agricole ¹³ ;
- les lignes directrices applicables aux aides d'État à la publicité des produits relevant de l'annexe I du TFUE et de certains produits n'en relevant pas ;
- les lignes directrices applicables aux aides d'État pour les tests EST (encéphalopathie spongiforme transmissible), les animaux trouvés morts et les déchets d'abattoir ;
- la communication de la Commission de 1996 sur les aides aux crédits à court terme et à taux d'intérêt bonifiés en agriculture (« *crédits de gestion* »).

Pour définir les critères d'évaluation des aides pouvant être autorisées et leur intensité maximale, les lignes directrices pour la période 2014-2020 se fondent sur des principes généraux d'évaluation qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole. Ils sont toutefois « envisagés dans le contexte spécifique de la PAC » (partie I, chapitre 3, point 42). Ces principes sont les suivants :

- l'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun bien défini. En raison de la spécificité du secteur agricole, une aide qui n'est pas compatible avec les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles ou qui contrarierait le fonctionnement du marché considéré sera jugée incompatible ;
- elle doit être nécessaire pour corriger une défaillance du marché ;
- elle doit être appropriée pour atteindre l'objectif d'intérêt commun poursuivi ;
- elle doit avoir un effet incitatif ;
- elle doit être proportionnelle (l'aide est limitée au minimum nécessaire pour atteindre son objectif) ;
- ses effets négatifs sur la concurrence doivent être limités ;
- elle doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles sur le régime d'aide doivent être rendues publiques.

A l'instar du règlement d'exemption (UE) n° 702/2014, les lignes directrices pour la période 2014-2020 n'opèrent plus de distinction entre le secteur de la production agricole et celui de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles. Ce dernier est donc également régi par les lignes directrices applicables au secteur agricole.

On signalera que depuis 2014, « *afin de rationaliser les règles applicables aux aides d'Etat et eu égard aux similitudes qui existent entre les entreprises opérant dans les*

13. Ces lignes directrices ont été interprétées dans un arrêt du Tribunal du 20 octobre 2011, *Eridania c/Commission*, aff. T-579/08, à propos d'une aide italienne au secteur du sucre incompatible avec le marché commun. Seuls les dommages causés à la production agricole ou aux moyens de production agricole peuvent être indemnisés sur le fondement des lignes directrices. Par conséquent, une sucrerie, entreprise agro-industrielle de transformation, ne pouvait en bénéficier.

secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales et d'autres entreprises, les instruments généraux relatifs aux aides d'Etat fixant des critères de compatibilité des aides sont applicables » aux aides à la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, sauf si les lignes directrices consacrées à l'agriculture prévoient des règles spécifiques (partie I, chapitre 2, points 31 et 32 des LDA). Peuvent s'appliquer notamment les lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie 2014-2020 et l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation.

1.2.2 Deux autres textes ont été adoptés en 2013, en matière d'aide d'Etat agricole, portant sur le soutien au développement rural et les aides de *minimis*

– Le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)¹⁴ : L'article 81 de ce règlement prévoit que les règles relatives aux aides d'Etat s'appliquent au soutien des Etats membres en matière de développement rural. Il précise toutefois, dans son paragraphe 2, que les aides au développement rural accordées dans le cadre défini par le règlement 1305/2013 échappent au champ d'application des articles 107 à 109 du TFUE. Par ailleurs, l'article 82 de ce règlement permet aux Etats membres de procéder au versement des contributions nationales supplémentaires (*top up*) pour les mesures contenues dans les programmes de développement rural sans que ces aides soient soumises aux articles 107 à 109 du TFUE : ces aides sont des aides notifiées et approuvées par la Commission par le biais de leur inclusion dans les programmes de développement rural.

Ainsi, dans le cadre du développement rural, les mesures cofinancées par l'Union européenne sont considérées comme compatibles du fait de leur inscription dans les programmes de développement rural de chaque Etat membre, l'inscription valant notification et approbation. Par ailleurs, si des aides nationales en *top up* s'ajoutent aux aides cofinancées, et qu'elles sont notifiées avec le programme de développement rural, elles sont également en principe *ipso facto* approuvées par la Commission.

– Aides de *minimis* :

Le règlement (UE) n° 1408/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides de *minimis*¹⁵ dans le secteur de l'agriculture, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020, a fixé le plafond d'aides de *minimis* par bénéficiaire à 15 000 euros sur trois ans. En outre, à la différence du régime de *minimis* général, il fixe un plafond par Etat, à 1 % de la valeur de la production nationale en matière d'agriculture (ce qui correspond pour la France à 722 240 000 euros). Pour les secteurs autres que celui de la production agricole primaire, est applicable le plafond de 200 000 euros par bénéficiaire sur trois ans (plafond prévu par le règlement (UE) n° 1407/2013¹⁶).

14. Ce règlement a remplacé pour la période 2014/2020 le règlement n° 1698/2005.

15. Mesures considérées, eu égard à leur faible montant, comme n'affectant pas la concurrence et ne répondant donc pas à la qualification d'aides d'Etat au sens de l'article 107 § 1 TFUE.

16. Cf. fiche 1.

2. Les aides dans le secteur de la pêche

En vertu de l'article 8 du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ¹⁷, les règles du traité relatives aux aides d'État, notamment le principe d'incompatibilité avec le marché intérieur et l'obligation de notification à la Commission des aides ou des régimes d'aides d'État, sont applicables au secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas aux concours financiers accordés par les États membres aux mesures cofinancées par l'Union dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui a remplacé, depuis le 1^{er} janvier 2014, le Fonds européen pour la pêche (FEP).

Les aides accordées dans le secteur de la pêche peuvent être exemptées de notification lorsqu'elles répondent aux conditions de certains règlements d'exemption par catégorie. En outre, la Commission a élaboré des lignes directrices spécifiques pour les aides d'État destinées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture. Enfin, existe un règlement relatif aux aides *de minimis* spécifique au secteur de la pêche et de l'aquaculture, qui vient d'être révisé.

2.1 Les aides exemptées de notification

Les États membres ne sont pas tenus de notifier les aides allouées au secteur de la pêche, qui remplissent les conditions fixées par les règlements d'exemption par catégorie adoptés par la Commission en vertu de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 994/1998 du Conseil du 7 mai 1998 modifié sur l'application des articles 107 et 108 TFUE à certaines catégories d'aides d'État horizontales ¹⁸, notamment dans les domaines suivants :

- les PME actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture, en vertu du règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 ¹⁹ qui s'applique jusqu'au 31 décembre 2020.
- les aides sous forme de capital-investissement, à la recherche, au développement et à l'innovation et les aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés ²⁰.

2.2 Les aides qui doivent être notifiées à la Commission

Les lignes directrices pour l'examen des aides d'État destinées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture²¹ définissent les principes sur la base desquels la Commission européenne estime qu'une aide dans le secteur de la pêche est conforme aux objectifs de la politique de la concurrence et de la politique commune de la pêche et donc compatible avec le marché intérieur. Elles sont appliquées depuis le 1^{er} avril 2008 à toutes les aides d'État notifiées à partir de cette date. Même si elles ne sont assorties d'aucune limite de

17. JOUE L 149 du 20 mai 2014

18. JOCE L 142, 14 mai 1998, p. 1 modifié par le règlement (UE) 733/2013 du conseil du 22 juillet 2013 (JOCE L 204, 31 juillet 2013, p. 11).

19. Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE L369 du 24/12/2014). Ce règlement se substitue au règlement (CE) n° 736/2008 de la Commission du 22 juillet 2008.

20. 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 JOUE L 187 du 26 juin 2014.

21. 2008/C 84/06 JOUE C 84 du 3 avril 2008.

durée, elles font actuellement l'objet d'une actualisation à la suite de la mise en place du FEAMP et de l'adoption du règlement n° 1388/2014.

Ces lignes directrices s'appliquent à l'ensemble du secteur de la pêche et concernent tant les activités d'exploitation des ressources aquatiques vivantes et de l'aquaculture que les moyens de production, de transformation et de commercialisation des produits qui en sont issus. Elles visent toute mesure constituant une aide, au sens de l'article 107 § 1 du traité si elles sont financées directement ou indirectement par des ressources publiques.

Ces lignes directrices posent plusieurs principes généraux :

- la cohérence avec la politique de concurrence et la politique commune de la pêche, mais aussi avec l'aide communautaire fournie par le fonds européen pour la pêche ;
- l'aide doit avoir un effet incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire. Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux aides qui revêtent un caractère compensatoire, comme les aides destinées à remédier aux dommages causés par les catastrophes naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ;
- les aides au fonctionnement peuvent être compatibles, si elles contribuent clairement et profondément à atteindre les objectifs de la politique commune de la pêche. En revanche, les aides d'État à l'exportation et aux échanges des produits de la pêche à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union sont incompatibles avec le marché intérieur ;
- l'État doit communiquer le montant total de l'aide par mesure, ainsi que l'intensité de l'aide ;
- les régimes d'aide doivent avoir une durée maximale de dix ans. Si la durée est supérieure, l'État membre doit le justifier et procéder à une notification simplifiée, deux mois avant le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur ;
- les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale²² ne s'appliquent pas à ce secteur.

Ces lignes directrices déterminent les conditions dans lesquelles les aides suivantes peuvent être déclarées compatibles :

- les aides pour les catégories de mesures couvertes par un règlement d'exemption par catégorie ;
- les aides entrant dans le champ d'application de certaines lignes directrices horizontales. Ainsi les aides d'État ayant pour but le sauvetage et la restructuration d'entreprises en difficulté sont appréciées conformément aux lignes directrices en vigueur dans ce domaine²³. Les aides à la restructuration ne peuvent être accordées que si un plan de réduction de la capacité de la flotte concernée, soit au niveau de l'entreprise, soit au niveau d'un groupe d'entreprises, a été établi ;
- les aides à l'investissement à bord des navires de pêche ;
- les aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles, des événements extraordinaires ou des phénomènes météorologiques défavorables spécifiques ;
- les allègements fiscaux et de coûts salariaux concernant les navires de pêche communautaires opérant hors des eaux communautaires ;

22. Voir fiche 10.

23. JOUE C 244 du 1^{er} octobre 2004.

- aides financées par des ressources provenant de taxes parafiscales ;
- aides à la commercialisation de produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques.

2.3 Les aides de minimis

Les aides destinées à réaliser d'autres mesures que celles précitées ne sont en principe pas compatibles avec le marché intérieur. L'État membre doit, en ce cas, démontrer que l'aide prévue est conforme aux principes visés au § 3 des lignes directrices et contribue clairement à atteindre les objectifs de la politique commune de la pêche.

La Commission examine, au cas par cas, à la lumière des dispositions du traité et de la politique commune de la pêche, les mesures d'aides d'État non couvertes par les règlements d'exemption ou les lignes directrices, en particulier le règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur.

Sur le modèle du règlement général *de minimis*²⁴ adopté pour l'ensemble des secteurs économiques à l'exception de ceux des transports, de l'agriculture et de la pêche, la Commission a adopté un règlement *de minimis* commun à l'agriculture et à la pêche en 2004 (règlement (CE) n° 1860/2004 du 6 octobre 2004). Un règlement spécifique au secteur de la pêche a vu le jour en 2007 : le règlement (CE) n° 875/2007 du 24 juillet 2007 relatif à l'application des articles 87 et 88 TCE (aujourd'hui articles 107 et 108 TFUE) aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n° 1860/2004. Il a été remplacé par le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Le plafond *de minimis* pour le secteur de la pêche est fixé à 30 000 euros²⁵ sur trois ans et par entreprise, à condition que le montant total des aides accordées aux entreprises soit inférieur, pour la France, à 112 550 000 euros par période de trois exercices fiscaux.

Les aides *de minimis* doivent être transparentes, c'est-à-dire des aides dont il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. C'est pourquoi des aides sous forme d'apports de capitaux ou des mesures de capital-investissement ne sont pas des aides transparentes, si l'apport de capitaux dépasse le plafond *de minimis*.

Le règlement s'applique à l'ensemble des entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche. Il ne s'applique pas aux aides :

- dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché ;
- qui favorisent les activités liées à l'exportation ;
- subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés ;
- destinées à augmenter la capacité de pêche d'un navire ou aux équipements qui augmentent la capacité d'un navire à détecter le poisson ;

24. Règlement (UE) n° 1407/2013

25. Le règlement (CE) n° 1860/2004 du 6 octobre 2004 (*JOUE* L 325, 28 octobre 2004) prévoyait un montant par pêcheur de 3 000 euros sur trois ans.

- à l'achat ou à la construction de bateaux de pêche ;
- à la modernisation ou au remplacement du moteur principal ou du moteur auxiliaire des navires de pêche ;
- à l'arrêt temporaire ou définitif des activités de pêche ;
- à la pêche expérimentale ;
- au transfert d'une entreprise ;
- au repeuplement direct, sauf si un acte juridique de l'Union le prévoit explicitement.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations permettant à la Commission d'établir que les conditions d'application du règlement ont été respectées. Les dossiers sont conservés pendant dix années fiscales. Sur demande écrite de la Commission, les États membres lui communiquent toutes informations que la Commission juge nécessaires pour déterminer si les conditions du règlement *de minimis* ont été respectées.

Références bibliographiques

Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (2008/C 84/06).

Règlement (UE) n° 702/2014 du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricoles et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

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.

Règlement(UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Règlement (CE) n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, modifié.

Règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, précisé par le règlement n° 1080/2006 du PE et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER, le règlement n° 1081/2006 du PE et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FSE et le règlement n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 relatif au Fonds de cohésion, modifiés.

Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ;

FICHE 14

Les aides au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière depuis 2008

Pour faire face à la crise économique et financière, la Commission européenne a assoupli les règles en matière d'aides d'État, en se fondant sur les règles du traité autorisant des aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie (art. 107 § 3 b) TFUE).

La Commission européenne a, avant tout, ciblé les aides en faveur des institutions financières. Quatre communications ont, dans ce cadre, été adoptées en 2008 et 2009 :

- la communication du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale ¹ ;
- la communication du 5 décembre 2008 sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière ² ;
- la communication du 25 février 2009 concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté ³ ;
- la communication du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État ⁴ ;

La validité de ces communications a été prorogée une première fois pour un an et leur contenu a été précisé dans une communication adoptée le 1^{er} décembre 2010 (« communication prorogation ») ⁵.

Compte tenu de l'exacerbation des tensions sur les marchés de la dette souveraine, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté, le 26 octobre 2011, des mesures visant à rétablir la confiance dans le secteur bancaire. Dans ce contexte, la Commission a adopté une nouvelle communication le 1^{er} décembre 2011 ⁶, par laquelle elle a décidé de continuer à appliquer les communications de 2008 et 2009.

Considérant que ces communications ne répondaient pas pleinement aux objectifs poursuivis (maintien de la stabilité financière, restructuration rapide des banques et limitation des distorsions de concurrence notamment), la Commission

1. JOUE C 270, 25 octobre 2008.

2. JOUE C 10, 15 janvier 2009.

3. JOUE C 72, 26 mars 2009.

4. JOUE C 195, 19 août 2009.

5. Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JOUE C 329, 7 décembre 2010).

6. JOUE C 356, 6 décembre 2011.

a adopté, en 2013, une nouvelle communication concernant le secteur bancaire ⁷. Celle-ci, qui s'applique depuis le 1^{er} août 2013, remplace la communication du 13 octobre 2008 et modifie les autres communications.

En revanche, le cadre adopté par la Commission le 17 décembre 2008 pour faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise économique et financière ⁸, a expiré fin 2011 ⁹.

Dans son tableau de bord des aides d'État, mis à jour en décembre 2014 ¹⁰, la Commission précise qu'entre le 1^{er} octobre 2008 et le 1^{er} octobre 2014, elle a adopté plus de 450 décisions autorisant des aides d'État au secteur financier, pour un montant de plus de 5500 milliards d'euros.

I. La communication concernant le secteur bancaire

La communication du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale a établi le cadre général des interventions financières des États en faveur des établissements de crédit. Cette communication a été remplacée en 2013 par une nouvelle communication, applicable depuis le 1^{er} août 2013, qui renforce les conditions permettant de bénéficier des aides d'État.

I.1. Mesures autorisées

La Commission a, dans sa communication de 2008, prévu quatre domaines d'intervention : les garanties couvrant les dettes des institutions financières, la recapitalisation des institutions financières, la liquidation des institutions financières et la fourniture d'autres formes de facilités de trésorerie. La communication de 2013 reprend en partie ces domaines en précisant les conditions à remplir pour que les aides soient autorisées.

I.1.1. La recapitalisation des institutions financières et le sauvetage d'actifs dépréciés (pt 3 de la communication de 2013)

Toute mesure de recapitalisation ou de protection des actifs nécessite, pour être autorisée par la Commission européenne, l'établissement préalable d'un plan de restructuration ¹¹. Cette exigence n'était, auparavant, imposée que dans certains cas ¹².

7. Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JOUE C 216 du 30 juillet 2013).

8. Communication de la Commission – Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (JOUE C 16, 22 janvier 2009). Remplacée par la communication du 1^{er} décembre 2010, (JOUE C 6, du 11 janvier 2011).

9. Pour des développements sur ce cadre temporaire, cf la fiche 16 des éditions 2011 et 2012 du *Vade-mecum*. Compte tenu de la durée restreinte de ce cadre, celui-ci a été peu exploité (à titre d'exemple, cf. la décision 2011/269/UE de la Commission, du 27 octobre 2010, relative à l'aide d'État C 14/09 accordée par la Hongrie à Péti Nitrogénművek Zrt. (JOUE L 118, du 6 mai 2011 p. 9) et le recours en annulation contre cette décision : Trib. UE, 27 février 2013, *Nitrogénművek Vegyipari Zrt.*, aff. T-387/11).

10. Cf. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

11. Ce plan est évalué sur la base de la communication de 2009 sur la restructuration (cf. *infra*).

12. Cf. *infra*, 2. La communication du 5 décembre 2008 (communication sur la recapitalisation).

La Commission considère que, en raison du caractère irréversible de ce type de mesures, elle ne peut les autoriser qu'une fois que l'État membre concerné a démontré que toutes les mesures visant à limiter cette aide au minimum nécessaire ont été exploitées. Dans ce cadre, un plan de mobilisation de capitaux doit être présenté ou compris dans le plan de restructuration.

La communication précise les conditions devant être remplies par les mesures destinées à remédier à un déficit de fonds propres (pt 3.1.) et par les aides au sauvetage sous la forme de mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés (pt 3.2.).

Il doit être relevé que la Commission exige une participation des actionnaires et des créanciers subordonnés (pt 3.1.2.).

Par ailleurs, des règles spécifiques ont été prévues pour la recapitalisation et la restructuration des petits établissements (pt 3.3.)

1.1.2. Les garanties couvrant les dettes des institutions financières (pt 4 de la communication de 2013)

Les régimes de garanties publiques ont été une mesure privilégiée par les États membres¹³. Dans sa communication du 1^{er} décembre 2010 (« communication prorogation »), la Commission a estimé que le processus de désengagement des diverses formes d'aides accordées aux banques devait commencer par le démantèlement de ces régimes. Des conditions plus strictes de compatibilité des garanties publiques ont ainsi été appliquées par la Commission à partir du 1^{er} juillet 2010¹⁴. La Commission avait limité au second semestre 2010 la portée de ces régimes de garantie modifiés. Ceux-ci ont, toutefois, fait l'objet de prorogations dans les communications de 2011.

Par ailleurs, la communication du 1^{er} décembre 2011 a prévu une nouvelle formule de tarification qui s'est appliquée à partir du 1^{er} janvier 2012¹⁵.

La communication de 2013 précise que « *les régimes de garantie resteront utilisables pour fournir des liquidités aux banques. Ces régimes ne peuvent toutefois servir que pour fournir des liquidités aux banques qui ne connaissent pas de déficit de fonds propres, comme défini par l'autorité de surveillance compétente* »¹⁶.

Les points 59 et 60 de cette communication précisent les conditions de compatibilité de telles aides :

- les garanties ne peuvent être accordées que pour de nouvelles émissions de titres de créance privilégiée d'établissement de crédit, ce qui exclut les dettes subordonnées ;
- les garanties ne peuvent être accordées que sur des instruments de dette ayant une échéance de trois mois à cinq ans ;
- le niveau minimal de rémunération doit être établi conformément à la communication prorogation de 2011 ;

13. Par exemple, décision de la Commission du 21.2.2013 dans l'affaire SA. 35389 (13/N), *Aide au sauvetage en faveur du Crédit immobilier de France*, JO C 134, 14.5.2013, p. 2.

14. Cf. *DG competition staff working document, The application of state aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010*. Ce texte introduit une prime de garantie plus élevée, et l'obligation de présenter un plan de viabilité pour les bénéficiaires qui ont recours à de nouvelles garanties, et dont l'encours total des engagements garantis dépasse un certain seuil.

15. Cf. annexe de cette communication.

16. Pt 23 de la communication.

- un plan de restructuration doit être présenté dans un délai de deux mois, si les engagements garantis dépassent un certain ratio et montant. Un tel plan doit également être présenté à chaque fois qu'un établissement provoque l'appel de la garantie¹⁷ ;
- les bénéficiaires doivent s'abstenir de faire la publicité de l'aide et d'adopter une stratégie commerciale agressive ;

Les régimes de garanties et de soutiens de trésorerie sont soumis à des exigences supplémentaires¹⁸.

1.1.3. L'apport de liquidités par les banques centrales et intervention des systèmes de garantie des dépôts et des fonds de résolution (pt 5 de la communication de 2013)

Ce point figurait partiellement au point 6 de la communication de 2008.

La Commission européenne rappelle que les activités ordinaires des banques centrales liées à la politique monétaire ne relèvent pas des règles sur les aides d'État. Toutefois, l'octroi d'un soutien spécial à un établissement de crédit spécifique peut constituer une aide sauf si certaines conditions sont remplies¹⁹.

De même, les interventions des fonds de garantie des dépôts ne constituent, en principe, pas des aides d'État. Toutefois, la Commission se réserve la possibilité d'examiner au regard de la communication de 2013 si les conditions de qualification d'aide sont réunies, notamment lorsque les fonds passent sous le contrôle de l'État et que la décision relative à l'utilisation des aides d'État, est imputable à l'État²⁰.

1.1.4. Les aides à la liquidation (pt 6 de la communication de 2013)

Ce point figurait auparavant au point 5 de la communication de 2008.

La Commission considère que les interventions de l'État visant à soutenir la liquidation d'établissements de crédit défaillant peuvent être considérées comme des aides compatibles²¹. Toutefois, toute aide à la liquidation doit respecter les principes énoncés aux points 69 à 82 de la communication. En particulier :

- l'État doit fournir un plan organisant la liquidation ;
- le coût de la liquidation doit être limité au minimum ;
- la charge doit être répartie (participation des actionnaires et détenteurs de titres de créance subordonnés).

Des règles particulières sont posées concernant la vente d'un établissement de crédit pendant la procédure de liquidation.

Les régimes de liquidation font également l'objet de règles spécifiques (pts 6.4. et 6.5. de la communication).

17. Trib. UE 12 décembre 2014, *Banco Privado Português, SA*, affaire T-487/11. Dans cette affaire, le tribunal a confirmé la décision de la Commission européenne déclarant la prorogation d'une garantie d'Etat au-delà de 6 mois, en l'absence de plan de restructuration ou de liquidation, incompatible avec le marché intérieur.

18. Cf. pt 60 de la communication.

19. Cf. pt 62 de la communication.

20. Cf. pt 63 de la communication.

21. Sous réserve du respect de la condition fixée au point 44 de la communication de 2013.

1.2. Ces aides doivent respecter les principes généraux en matière d'aides d'État

Chaque aide doit, notamment, remplir les conditions suivantes :

- être accessible et non discriminatoire ;
- être limitée dans le temps. Il y sera mis fin dès que l'amélioration de la situation du marché le permettra ;
- être clairement définie et ciblée afin que l'objectif puisse être atteint efficacement ;
- être proportionnée à l'objectif (c'est-à-dire ne pas excéder ce qui est nécessaire à cet effet) ;
- le secteur privé doit apporter une contribution appropriée (répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés) et couvrir au moins une partie substantielle du coût de l'aide reçue ;
- les bénéficiaires de l'aide doivent respecter un certain nombre de règles de conduite, pour empêcher toute utilisation abusive du soutien public. Les actionnaires des établissements financiers ne doivent pas profiter d'avantages indus au détriment des contribuables ;
- un suivi approprié doit être instauré, grâce à des mesures d'ajustement structurel.

Depuis le 1^{er} août 2013, les mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés ne peuvent, en principe, être autorisées qu'une fois le plan de restructuration de la banque approuvé ²².

Lorsqu'elles remplissent toutes les conditions, les aides peuvent être autorisées par la Commission dans des délais très courts : 24 heures éventuellement.

Si la Commission a autorisé beaucoup d'aides en faveur d'établissements financiers depuis fin 2008, elle s'est néanmoins toujours attachée à vérifier l'absence de distorsions indues de la concurrence. Ainsi, après avoir approuvé temporairement deux mesures de recapitalisation en faveur de Hypo Group Alpe, elle a ouvert, en décembre 2012, la procédure énoncée à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE concernant l'aide à la restructuration accordée à ce groupe ²³.

2. La communication du 5 décembre 2008 (communication sur la recapitalisation)

Cette communication a précisé celle du 13 octobre 2008. Elle a indiqué la tarification adéquate des injections de capital dans les banques, destinées à stabiliser leur situation. Ces règles de tarification ont été précisées dans la communication du 1^{er} décembre 2011.

Aux termes de la communication de 2008 et des communications de 2010 et 2011, les États doivent prévoir des garde-fous afin que les capitaux publics soient seulement utilisés

22. Cf. en particulier les pts 24 et 50 de la communication de 2013.

23. Cf. décision de la Commission du 13 juin 2009 – aide d'État C 16/09 – BayernLB – Allemagne et Hypo Group Alpe Adria – Autriche – invitation à présenter des observations en application de l'article 88 § 2, du traité CE, *JOUE* C 134 du 13 juin 2009 ; Aides d'État — Autriche — SA.32554 (2009/C) Aide à la restructuration en faveur d'Hypo Group Alpe Adria — Invitation à présenter des observations conformément à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (*JOUE* C 59 du 28 février 2013).

pour soutenir les activités de prêt en faveur de l'économie réelle, et non pour financer des pratiques commerciales agressives, au détriment des concurrents qui ne bénéficient pas d'aide de la part de l'État.

Deux principes doivent être respectés :

- la rémunération doit être proche des prix du marché, afin de limiter les distorsions de concurrence ;
- la recapitalisation doit avoir un caractère temporaire, afin d'inciter à rembourser le capital public.

La communication initiale a opéré une distinction entre les banques fondamentalement saines et les banques en difficulté. Les premières devaient, lorsqu'elles étaient recapitalisées, présenter un plan de viabilité, alors que les secondes devaient présenter un plan de restructuration²⁴.

Dans la communication prorogation, la Commission a estimé que cette distinction entre banques saines et banques en difficulté n'était plus pertinente, pour déterminer si les banques devaient engager des discussions avec la Commission en ce qui concerne leur restructuration. En conséquence, toute banque faisant appel à l'État en 2011 pour bénéficier de mesures de recapitalisation était tenue de soumettre à la Commission un plan de restructuration qui atteste de sa détermination à prendre les mesures de restructuration nécessaires et à rétablir leur viabilité dans les meilleurs délais²⁵.

Enfin, six mois après qu'une recapitalisation a été engagée, les États membres doivent présenter un rapport à la Commission sur la mise en œuvre des mesures prises. La Commission révisera six mois après l'adoption d'une mesure individuelle ou l'introduction d'un dispositif de recapitalisation, la stratégie de désengagement pour les banques saines et les plans de restructuration pour les banques en difficulté. Son accord concernant des mesures de sauvetage d'actifs est valable six mois.

La communication du 1^{er} décembre 2011 a maintenu l'exigence de présenter un plan de restructuration et a précisé que ce plan pouvait être exigé dans un délai inférieur à six mois si la banque concernée avait déjà fait l'objet d'une décision d'aide au sauvetage.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour apprécier les mesures de recapitalisation²⁶.

3. La communication du 25 février 2009 (communication sur les actifs dépréciés)

Plusieurs États membres ont souhaité compléter leurs mesures d'aide existantes, en adoptant des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. La communication du 25 février 2009 précise les principes que doivent respecter les mesures d'acquisition des actifs dépréciés par l'État :

- transparence totale et information complète sur les dépréciations d'actifs avant toute intervention de l'État ;

24. Par exemple, affaire ABN Amro, Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV, c/ Commission*, T-319/11.

25. Cf. pt 14 de la communication.

26. Cf. pt 3 de la communication de 2013.

- approche coordonnée de l'identification des actifs admissibles au bénéfice de mesures de sauvetage, par la définition de catégories d'actifs éligibles (« paniers »). L'approche coordonnée permet d'éviter les arbitrages entre différentes mesures de sauvetage nationales ;
- approche coordonnée de l'évaluation *ex ante* des actifs, fondée sur leur valeur économique à long terme (« valeur économique réelle »), plutôt que sur leur valeur de marché ²⁷. L'évaluation est réalisée par des experts indépendants et certifiée par les autorités de supervision bancaire ;
- examen en parallèle de la viabilité des activités des banques et de leurs bilans ;
- validation par la Commission de la valorisation des actifs ;
- répartition adéquate, entre actionnaires, créanciers et État, des coûts liés aux actifs dépréciés ;
- rémunération adéquate de l'État, au moins équivalente à celle des bons d'État ;
- prise en charge des pertes découlant de la valorisation des actifs sur la base de leur valeur économique réelle, par la banque bénéficiaire de la mesure ;
- alignement des incitations pour les banques à participer au sauvetage des actifs, sur les objectifs d'intérêt général, en limitant à six mois la période pendant laquelle les banques pourraient déclarer leurs actifs dépréciés ;
- gestion des actifs concernés par les mesures de sauvetage en évitant les conflits d'intérêt ;
- restructuration appropriée.

Comme pour les mesures de recapitalisation, la communication prorogation a introduit une condition supplémentaire aux mesures de sauvetage des actifs dépréciés : à partir du 1^{er} janvier 2011, toute entreprise, quelle que soit sa situation (fondamentalement saine ou en difficulté), souhaitant bénéficier de cette mesure, doit présenter à l'examen de la Commission un plan de restructuration.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour autoriser le sauvetage d'actifs dépréciés ²⁸.

4. La communication du 23 juillet 2009 (communication sur la restructuration)

Cette communication, initialement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 et prorogée par les communications du 1^{er} décembre 2010 et du 1^{er} décembre 2011, a complété les orientations précédentes sur les garanties publiques, la recapitalisation et le traitement des actifs dépréciés. Elle précise les caractéristiques qu'un plan de restructuration doit présenter dans le contexte des aides d'État accordées aux banques sur la base de l'article 107, § 3, b) TFUE. Elle doit, désormais, être lue en lien avec la communication de 2013

27. Selon ce critère, en effet, la valeur de certains actifs pourrait être pratiquement nulle, en l'absence de marché dans l'immédiat.

28. Cf. pt 3.2. de la communication de 2013.

qui la complète et fournit notamment des orientations plus détaillées sur la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés aux charges ²⁹.

Toute banque bénéficiant d'aides structurelles, c'est-à-dire de mesures de recapitalisation ou de mesures de sauvetage d'actifs dépréciés, doit présenter un plan de restructuration. Pour la Commission, cette exigence signifie que les banques doivent se préparer à un retour aux mécanismes normaux du marché sans soutien de l'État. Toutefois, le simple fait de recourir à des garanties de refinancement n'implique pas l'obligation de soumettre un plan de restructuration.

Trois exigences fondamentales sont posées :

- les banques aidées doivent être rendues viables à long terme, sans bénéficier d'aides publiques supplémentaires ;
- ces banques et leurs propriétaires doivent assumer une part équitable des coûts de restructuration ;
- des mesures doivent être prises pour limiter les distorsions de la concurrence au sein du marché unique.

La situation particulière de chaque établissement est prise en compte par la Commission, et notamment sa dépendance antérieure à l'égard des aides d'État. Plus sa dépendance est forte, plus elle témoigne de la nécessité d'une profonde restructuration, rétablissant à long terme la viabilité de la banque. La Commission prend également en compte toute situation particulière sur les marchés et peut assouplir les règles applicables à la restructuration si un choc sévère menace la stabilité financière d'un ou plusieurs États membres.

Les banques devront procéder à des tests de résistance, consistant à répertorier leurs atouts et leurs faiblesses. Ces tests peuvent conduire, notamment, à un réexamen de leur modèle commercial, au désengagement des activités déficitaires, voire à l'absorption éventuelle par un concurrent viable ou à une liquidation.

Pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan de restructuration, la Commission exige des rapports périodiques, le premier devant, en principe, lui être soumis, au plus tard, six mois après l'approbation du plan. En cas de doute sur la capacité du plan à restaurer la viabilité à long terme et à limiter suffisamment les distorsions de concurrence, la Commission est tenue d'ouvrir une procédure formelle d'examen en donnant aux parties intéressées la possibilité de présenter leurs observations sur la mesure en cause.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, *JOUE C 270*, 25 octobre 2008.

Communication de la Commission du 5 décembre 2008 sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière, *JOUE C 10*, 15 janvier 2009.

Communication de la Commission du 17 décembre 2008 sur un cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à faciliter l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière, *JOUE C 83*, 7 avril 2009 (version consolidée)

²⁹. Cf. pt 3.1.2. de la communication de 2013.

qui prend en compte les modifications adoptées le 25 février 2009). Modifications du 28 octobre 2009, *JOUE C* 261 du 31 octobre 2009, et du 8 décembre 2009, *JOUE C* 303 du 15 décembre 2009.

Communication de la Commission du 25 février 2009 concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *JOUE C* 72, 26 mars 2009.

Communication de la Commission du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, *JOUE C* 195, 19 août 2009.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 sur un cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, *JOUE C* 6, 11 janvier 2011.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, *JOUE C* 329, 7 décembre 2010.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application à partir du 1^{er} janvier 2012 des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, *JOUE C* 356, 6 décembre 2011.

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière *JOUE C* 216 du 30 juillet 2013

Décisions et jurisprudence

- Trib. UE, 8 avril 2014, ABN Amro Group NV, c/ Commission, T-319/11 ;
- Trib. UE 12 décembre 2014, Banco Privado Português, SA, affaire T-487/11 ;
- Décision de la Commission du 21 février 2013 dans l'affaire SA.35389 (13/N), *Aide au sauvetage en faveur du Crédit Immobilier de France*, JO C 134, 14.5.2013, p. 2.

Doctrine

J.-P. Markus, « Aides aux entreprises affectés par la crise financière », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 26, 28 juin 2010.

M. Karpenschif, « Les aides publiques face à la crise », *RFDA*, 2010, p. 750.

ÉLÉMENTS D'AIDES DANS LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUES

FICHE 15

Les garanties publiques

Les garanties publiques ne sont pas toutes des aides d'État, mais peuvent le devenir, lorsque la garantie n'est pas accordée à des conditions de marché. Il s'agit d'une application du critère de l'investisseur avisé dans le champ particulier des garanties¹.

Une communication de la Commission du 20 mai 2008² précise la manière dont doit être examinée une garantie publique, pour déterminer si elle constitue, ou non, une aide d'État.

L'aide est constituée, lorsque la garantie n'est pas rémunérée ou quand sa rémunération ne peut pas être considérée comme suffisante, eu égard aux risques encourus. L'aide est accordée au moment où la garantie est offerte et non au moment où elle est mobilisée.

Dès lors que la garantie semble constitutive d'une aide au sens de l'article 107 § 1 TFUE, elle doit être notifiée à la Commission. Celle-ci apprécie la compatibilité de l'aide notifiée, au regard des différents encadrements et lignes directrices relatifs aux aides à finalité horizontale, régionale et sectorielle.

Les garanties, constitutives d'une aide d'État, qui n'ont pas été préalablement autorisées par la Commission, constituent des aides illégales.

Les garanties accordées aux établissements et entreprises publics constituent un cas particulier. La communication sur les garanties publiques précise que « *la Commission estime que constituent également une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État. La même remarque vaut pour l'acquisition par l'État d'une participation dans une entreprise lorsqu'elle s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité limitée normale* ».

Les garanties publiques octroyées au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière, font l'objet d'encadrements spécifiques, pris depuis 2008 sur le fondement de l'article 107 § 3 b) TFUE, relatif aux aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie³.

1. Cf. fiche 2.

2. Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008, (JOUF C 155, 20 juin 2008).

3. Cf. fiche 14.

I. Une garantie publique peut constituer une aide d'État

I.1. L'application du principe de l'investisseur avisé en économie de marché

La Cour de justice et la Commission considèrent que l'octroi d'une garantie à des conditions différentes de celles du marché est susceptible de constituer une aide⁴. Selon la Commission européenne, « *le marché constitue le point de référence, pour apprécier si une garantie contient ou non une aide d'État*⁵ ».

Il s'agit d'une application du critère de l'investisseur avisé dans le champ particulier des garanties. Dès lors qu'il est effectué par les pouvoirs publics à des conditions que n'aurait pas acceptées un investisseur avisé agissant dans des conditions normales d'une économie de marché⁶, l'octroi d'une garantie à une entreprise est susceptible de constituer une aide⁷.

Il y a aide, lorsque la garantie n'est pas rémunérée ou quand sa rémunération ne peut pas être considérée comme suffisante, eu égard aux risques. En effet, la garantie de l'État « *présente l'avantage de faire supporter par l'État le risque qui y est associé. Or, cette prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'État renonce à tout ou partie de cette prime, il y a à la fois avantage pour l'entreprise et ponction sur les ressources publiques* »⁸.

Tenant compte de la situation financière de l'entreprise, des circonstances entourant l'octroi de la garantie et de ses modalités, la Commission apprécie le risque couru par le garant et détermine le taux qui aurait été pratiqué sur le marché en conséquence. Ainsi, un garant sur le marché pour une entreprise en difficulté exigera une prime élevée au moment de l'octroi de la garantie. Il est possible que le taux de marché de la prime ne puisse être déterminé lorsque le risque de défaut est particulièrement élevé⁹.

L'aide est accordée au moment où la garantie est offerte, et non au moment où elle est mobilisée ou à celui où elle entraîne des paiements. Il n'est pas nécessaire que l'État soit effectivement appelé en garantie pour que la mesure soit qualifiée d'aide¹⁰.

I.2. Le bénéficiaire de l'aide sous forme de garantie est généralement l'emprunteur. Dans certaines situations, il peut également s'agir du prêteur

I.2.1. Le bénéficiaire de l'aide est généralement l'emprunteur

La garantie de l'État peut lui permettre d'obtenir un prêt qu'aucun établissement financier n'était disposé à lui accorder, ou à des conditions plus avantageuses que celles consenties sur le marché.

4. Cf. par ex. CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, aff. C-275/10, pts 39-42 ; décision de la Commission du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood, *JOCE* L 194, 23 juillet 1997, pt V.

5. Aide C 28/03 : Garanties pour le financement de navires, *JOUE* C 145, 21 juin 2003.

6. Cf. fiche 2.

7. La Cour de justice estime que, pour déterminer si des garanties accordées par une entreprise publique sont ou non imputables à l'autorité publique la contrôlant, sont pertinentes les circonstances selon lesquelles, d'une part, l'administrateur unique d'une entreprise publique qui a accordé ces garanties a agi irrégulièrement, a délibérément gardé secret leur octroi et a méconnu les statuts de son entreprise et, d'autre part, cette autorité publique se serait opposée à l'octroi desdites garanties, si elle en avait été informée. Ces circonstances ne sont toutefois pas, à elles seules, de nature à exclure une telle imputabilité. (Arrêt CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland, Havenbedrijf Rotterdam*, C-242/13).

8. Cf. pt 2.1. de la communication.

9. Cf. pt 4.1. de la communication.

10. Trib. UE, 10 novembre 2011, *Elliniki c/Commission*, aff. T-384/08, pt 60.

1.2.2. Dans certaines circonstances, le bénéficiaire peut être le prêteur

La communication de la Commission donne ainsi l'exemple d'une garantie de l'État, accordée après l'octroi du prêt, sans que les modalités de ce prêt ne soient modifiées. Dans la mesure où le remboursement du prêt accordé est ainsi devenu plus sûr, le prêteur est considéré comme ayant bénéficié, dans cette situation, d'une aide. Il s'agit, toutefois, d'une hypothèse rarement retenue, et difficile à démontrer¹¹. Par ailleurs, le simple fait que la stabilisation d'une entreprise en difficulté profite à tous les créanciers de celle-ci est une conséquence reconnue des aides, et ne constitue pas, en soi, une aide en faveur de ces créanciers¹².

2. Les critères retenus pour déterminer si la garantie est constitutive d'une aide, et, le cas échéant, si cette aide est compatible

2.1. Les conditions d'octroi excluant l'existence d'une aide

Une garantie individuelle, comme un régime de garanties publiques, ne constitue pas une aide lorsqu'elle n'avantage pas certaines entreprises ou certaines productions, ou qu'elle n'affecte pas les échanges entre États membres.

Quatre conditions doivent être remplies pour exclure la présence d'une aide d'État :

« a) l'emprunteur n'est pas en difficulté financière [...] »¹³ ;

b) la portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi. En d'autres termes, la garantie doit être attachée à une opération financière précise¹⁴, porter sur un montant maximal déterminé et être limitée dans le temps ;

c) la garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière. [...]

d) la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché [...] »¹⁵.

La situation financière de l'emprunteur est appréciée par la Commission au sens des dispositions des lignes directrices communautaires, pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁶.

11. Cf. toutefois CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, aff. C-275/10 (affaire dans laquelle une garantie avait été accordée au prêteur et dans laquelle la Cour a considéré que les bénéficiaires de l'aide pouvaient être tant l'emprunteur que le prêteur).

12. Cf. par exemple la décision de la Commission 2004/165/CE du 27 novembre 2002 relative au régime d'aide mis à exécution par l'Allemagne – « Programme visant à la consolidation des entreprises du Land de Thuringe », *JOUE* L 61 du 27 février 2004, en particulier les pts 66 à 69 : la Commission estime que la banque privée, en sa qualité de prêteur, n'a pas profité de l'octroi des prêts de consolidation d'une manière susceptible de fausser la concurrence.

13. Cf. par exemple, la décision de la Commission 2010/610/UE du 6 juillet 2010 concernant l'aide d'État C 48/07 mise à exécution par la Pologne en faveur de WRJ et de WRJ-Serwis, *JOUE* L 268 du 12 octobre 2010, en particulier pt 32 : « Au moment de l'octroi de ces aides, WRJ connaissait de graves difficultés et n'aurait pas été en mesure de lever des fonds sur le marché des capitaux ».

14. Par exemple, sur l'absence de lien entre une garantie et des obligations additionnelles relatives aux retraites des salariés d'une ancienne entreprise publique : CJUE, arrêt du 22 octobre 2014, *British Telecommunications*, C-620/13 P).

15. Cf. pt 3.2 de la communication. Sur le calcul de la garantie, voir par exemple, décision positive du 8 octobre 2014, SA. 34947 *Hinkley Point* concernant le Royaume-Uni.

16. Décision du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, *JOUE* L 311, 26 novembre 2005, pt 72. A propos des lignes directrices, cf. fiche 11.

S'agissant des PME, si les garanties individuelles qui leur sont octroyées respectent les trois premières conditions, la Commission peut accepter une évaluation plus simple de la quatrième condition sur le montant de la prime ¹⁷.

La communication indique comment calculer la prime annuelle minimum, dite « *prime exemptée* » : la méthode de calcul se fonde, dans cette hypothèse, sur la note de l'emprunteur. La qualité du crédit (dont l'échelle s'étend à « *en défaillance ou proche de la défaillance* » à « *qualité la plus élevée* ») est estimée en fonction de la note attribuée. Un montant de prime annuelle exonérée y correspond (dont l'échelle va de « *aucune prime annuelle exonérée ne pouvant être fournie* » lorsque l'on se situe au plus bas niveau en termes de qualité du crédit, à 0,4 %, montant d'exonération le plus élevé).

Les conditions excluant la qualification d'aide pour les régimes de garanties publiques sont similaires. Dans ce cas, la communication précise que :

« e) pour obtenir une évaluation correcte et progressive de l'aspect autofinancement du régime, il y a lieu de vérifier au moins une fois par an si le niveau des primes est adéquat, sur la base du taux de pertes effectif du régime pendant une période économiquement raisonnable [...] ;

f) pour être considérées comme conformes au marché, les primes doivent couvrir les risques normaux associés à l'octroi de la garantie, les coûts administratifs du régime et une rémunération annuelle d'un capital adéquat, même si ce dernier n'est pas encore ou n'est que partiellement constitué ;

*g) pour assurer la transparence, le régime doit prévoir dans quelles conditions les garanties futures seront accordées, et notamment préciser quelles sont les entreprises qui peuvent en bénéficier eu égard à leur notation, ainsi que, le cas échéant, le secteur et la taille, le montant maximum et la durée des garanties ».*¹⁸

Pour les régimes de garantie, la Commission se montre extrêmement exigeante d'une manière générale, sur l'ensemble de ces critères, et particulièrement sur l'autofinancement du régime et le montant des primes.

Si une des conditions n'est pas remplie, la garantie (ou le régime de garanties) n'est pas automatiquement qualifiée d'aide d'État. Toutefois, en cas de doute quant au caractère d'aide d'État de la mesure envisagée, la Commission demande sa notification en application de l'article 108 § 3 TFUE ¹⁹.

2.2. Les garanties contenant un élément d'aide

La Commission détaille aux points 4 et 5 de sa communication les critères d'appréciation des aides d'État.

2.2.1. Évaluation de l'élément d'aide

Dans le cas de garanties individuelles (pts 4.1 et 4.2. de la communication), l'élément d'aide doit être apprécié au regard des caractéristiques de la garantie et du prêt. Les facteurs pris en compte sont :

– le risque de défaillance de l'emprunteur : est-il en difficulté financière ? Dans le cas d'un régime de garanties publiques, les entreprises en difficulté en sont-elles exclues ?

17. Cf. pt 3.3. de la communication.

18. Pt 3.4 de la communication.

19. Cf. pts 3.6. et 4.4. de la communication.

- la portée de chaque garantie : peut-elle être mesurée correctement au moment de son octroi ? Est-elle attachée à une opération précise ?
- le taux du solde restant dû de chaque prêt ou autre obligation financière couvert par la garantie : il ne doit pas excéder 80 % ;
- les modalités particulières de la garantie et du prêt ou toute autre obligation financière et leur prise en considération pour déterminer la prime de marché de la garantie ;
- concernant les PME, la différence entre le niveau minimum de la prime fixé par la communication (« *prime exemptée* ») et la prime appliquée sera considérée comme une aide ²⁰.

Dans le cas des régimes de garanties, les caractéristiques spécifiques de chaque aide individuelle, prise sur son fondement, ne sont pas nécessairement connues au moment où le régime est apprécié. L'élément d'aide est, par conséquent, évalué en se fondant sur les dispositions du régime relatives, entre autres, au montant maximal et à la durée des prêts, à la catégorie d'entreprises et au type de projets couverts, aux sûretés exigées des emprunteurs, à la prime à verser et au type d'intérêts obtenus. L'équivalent-subvention de chaque garantie prévue par le régime est égal à la différence entre la prime effectivement perçue et celle qui devrait être appliquée dans un régime équivalent sans aide.

Concernant les PME, de la même manière que pour les garanties individuelles, le dispositif de « *prime exemptée* » peut être utilisé à des fins de calcul de l'aide, et la différence entre le taux qui devrait être appliqué à la prime et le taux réellement appliqué constitue alors l'élément d'aide.

S'agissant du calcul de l'équivalent-subvention brut de l'aide octroyée, la communication révisée est moins précise que celle de 1999, qui fixait deux méthodes de calcul assez claires en la matière ²¹. Même si la Commission n'est pas toujours très explicite sur ce sujet, sa pratique fournit quelques exemples d'application de ces méthodes de calcul.

- L'équivalent-subvention d'une garantie de prêt peut, tout d'abord, « être calculé de la même façon que celui d'un prêt à taux privilégié, la bonification d'intérêt étant égale à la différence entre le taux du marché et le taux obtenu grâce à la garantie de l'État après déduction des primes éventuellement versées ». Il s'agit de la méthode employée, en principe, pour les garanties individuelles. Elle a, notamment, été mise en œuvre dans la décision de la Commission du 20 juillet 2010 concernant l'aide d'État accordée par le Portugal sous la forme d'une garantie d'État en faveur de BPP ²².
- L'équivalent-subvention d'une garantie de prêt peut également être considéré comme « égal à la différence entre : a) le montant garanti non encore remboursé, multiplié par le facteur de risque (probabilité d'une défaillance) et b) la prime payée, soit (somme garantie X risque) – prime ». « Le facteur de risque doit se fonder sur la fréquence des défaillances survenues dans le passé, pour des prêts accordés dans des circonstances analogues (secteur, taille de l'entreprise, niveau de l'activité économique générale) ». Il s'agit de la méthode standard pour les régimes d'aide ²³.

20. Cf. pt 4.3. de la communication.

21. Cf. pt 3.2. de la communication du 24 novembre 1999 (JOCE C 71, 11 mars 2000).

22. Décision de la Commission du 20 juillet 2010 concernant l'aide d'État C 33/09 accordée par le Portugal sous la forme d'une garantie d'État en faveur de BPP (JOUE L 159 du 17 juin 2011, p. 95, pt 74). Cf. également, la décision du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, préc., pt 77.

23. Décision du 23 avril 2003 relative aux régimes d'aide exécutés par l'Allemagne (JOUE L 263 du 14 octobre 2003), pts 30-36.

Ces méthodes de calcul sont toujours valables. La Commission précise que, lorsqu'il n'est pas possible de calculer l'élément d'aide sur la base de ces principes, l'aide est établie en calculant la différence entre la prime de garantie qui aurait été pratiquée par le marché et celle acquittée par le bénéficiaire ²⁴.

Une grande attention doit être portée à la situation financière de l'entreprise pour le calcul de l'équivalent-subvention de l'aide octroyée. En effet, la Commission a déjà précisé que, lorsque l'entreprise est dans une situation telle qu'elle peut considérer qu'aucun acteur privé du marché n'aurait accepté de se porter garant, et que, de ce fait, les autorités publiques se sont engagées à fonds perdus, le montant de l'aide peut être, dès l'origine, égal au montant garanti ²⁵. Ce principe est fréquemment rappelé par la Commission s'agissant des garanties gratuites, pour lesquelles elle considère que, à moins que les autorités nationales ne fournissent la preuve que l'entreprise aurait pu obtenir des garanties équivalentes sur le marché, l'élément d'aide lié aux garanties apportées gratuitement correspond « en principe » au montant des prêts garantis ²⁶.

La communication de la Commission reprend ces éléments en son point 4.1.

2.2.2. Analyse de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

La Commission effectue cet examen de compatibilité, au regard des différents encadrements et lignes directrices relatifs à d'autres formes d'aides (aides horizontales, aides à finalité régionale et aides sectorielles) ²⁷. Elle prend notamment en compte l'intensité de l'aide, les caractéristiques des bénéficiaires et les objectifs poursuivis ²⁸.

Ainsi, elle va fréquemment se référer aux lignes directrices relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ²⁹.

2.2.3. Hypothèses dans lesquelles la garantie publique ne pourra, en aucun cas, être autorisée

Les garanties illimitées dans le temps ne pouvant être quantifiées, elles sont, par principe, jugées incompatibles avec l'article 107 TFUE ³⁰.

Par ailleurs, la Commission n'accepte que les garanties dont la mobilisation est subordonnée contractuellement à des conditions spécifiques, pouvant aller jusqu'à la déclaration obligatoire de la faillite de l'entreprise bénéficiaire ou une procédure analogue. Ces conditions doivent être notifiées à la Commission. Lorsque l'État désire mobiliser la garantie à des conditions différentes, la Commission considère que cette mobilisation constitue une aide nouvelle à notifier à nouveau ³¹.

24. Décision de la Commission 2010/47/CE du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 17/05 accordée par la Pologne au chantier naval de Gdynia, (*JOUE* L 33 du 4 février 2010), pts 390 et 391.

25. Décision de la Commission du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood E. F. Kynder GmbH i. GV, (*JOCE* L 194, 23 juillet 1997).

26. Décision de la Commission 2010/607/UE du 27 avril 2010 concernant l'aide d'État C 30/08 mise à exécution par la Belgique en faveur de la restructuration de la criée d'Ostende, (*JOUE* L 274 du 19 octobre 2010), pts 322 et 329.

27. Pour un exemple récent de garanties jugées compatibles, cf. la décision de la Commission du 19 septembre 2012 concernant l'aide d'État SA.31883 (2011/C) (ex N516/10) que l'Autriche a mise en œuvre et envisage de mettre en œuvre en faveur d'Österreichische Volksbanken AG (*JOUE* L 168 du 20 juin 2013, p. 30).

28. Cf. pt 5.2. de la communication.

29. Cf. par exemple la décision de la Commission du 12 juin 2012 concernant la mesure SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009) mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti (*JOUE* L 12 du 16 janvier 2013, p. 1).

30. Cf. pt 4.1. de la communication.

31. Pt 5.3. de la communication.

3. Le cas particulier des « garanties » accordées aux établissements publics en France

La communication sur les garanties publiques précise que « *la Commission estime que constituent, également, une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises, dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État. La même remarque vaut pour l'acquisition par l'État d'une participation dans une entreprise, lorsqu'elle s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité limitée normale* »³².

La Commission estime qu'une garantie automatique et illimitée de l'État constitue un avantage indéniable pour l'entreprise qui en bénéficie, et est, en ce sens, incompatible avec les règles de concurrence du Traité, notamment lors d'une souscription d'emprunt. La Commission précise, toutefois, qu'il convient de ne pas systématiser ce raisonnement, dans la mesure où elle ne conteste pas le statut d'établissement public³³ mais seulement le fait que l'entreprise échappe au droit de la faillite du fait de ce statut.

Trois décisions de la Commission ont conclu à l'existence d'une garantie constitutive d'une aide d'État au profit d'EDF³⁴, de La Poste³⁵ et de l'IFP³⁶.

Dans sa décision du 26 janvier 2010, la Commission avait clos la procédure ouverte contre La Poste, à la suite de la transformation de celle-ci en société anonyme en 2010. Dans cette décision, la Commission considérait que la garantie illimitée implicite dont bénéficiait La Poste était intrinsèquement liée à son précédent statut d'établissement public et à sa non soumission aux règles de droit commun de la faillite.

Le 20 septembre 2012, le Tribunal a rejeté le recours en annulation introduit par les autorités françaises contre cette décision et validé l'analyse de la Commission dans son ensemble³⁷. Le 3 avril 2014, la Cour de justice a rejeté le pourvoi des autorités françaises contre l'arrêt du Tribunal³⁸.

L'arrêt de la Cour ayant l'autorité relative de la chose jugée, il ne s'applique qu'au seul cas de La Poste. Néanmoins, il semble se déduire du raisonnement adopté par le juge européen que l'ensemble des établissements publics bénéficie de fait d'une garantie implicite et illimitée de l'État. Cette garantie n'est toutefois susceptible de constituer une aide d'État à leur profit qu'en présence d'une activité économique.

32. Pt 1.2. de la communication.

33. Conformément à la neutralité du droit de l'Union européenne envers le régime de propriété dans les États membres (article 345 TFUE), ni le régime public ou privé des entreprises publiques, ni le statut d'établissement public en tant que tel ne sauraient en effet être remis en cause.

34. Dans une décision du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JOUE L 49, 2 février 2005), la Commission a estimé qu'EDF bénéficiait d'une garantie illimitée, en raison de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, qui exclut toute procédure de redressement ou de liquidation judiciaire à son encontre et oblige l'autorité de tutelle à dégager les ressources nécessaires en cas de défaillance de l'établissement pour le remboursement de ses dettes. La Commission avait enjoint les autorités françaises de supprimer cette garantie illimitée au 1^{er} janvier 2005. La transformation d'EDF en société anonyme, par la loi no 2004-803 du 9 août 2004, a clos le litige.

35. Décision de la Commission européenne 2010/605/UE du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 56/07 accordée par la France à La Poste (JOUE L 274 du 19 octobre 2010, p. 1).

36. Décision de la Commission européenne C(2011) 4483 du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole » (JOUE L 14 du 17 janvier 2012, p. 1).

37. Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10.

38. Aff. C-559/12P, *France c/Commission*. L'avocat général JÄÄSKINEN avait conclu, le 21 novembre 2013, au rejet du pourvoi.

Dans sa décision du 29 juin 2011, par laquelle elle a conclu à l'existence d'une garantie illimitée d'État au profit de l'Institut français du pétrole énergies nouvelles (« IFP »), en raison de son statut d'établissement public, la Commission a estimé que cette garantie constituait néanmoins une aide d'État compatible avec le marché intérieur, à la condition que les activités économiques de l'IFP soient uniquement exercées à titre accessoire et demeurent en lien avec son activité principale de recherche publique³⁹.

Témoignent toutefois de la volonté de la Commission de s'opposer aux dispositifs de garantie illimitée, les lignes directrices sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, adoptées en 2008⁴⁰. La section 7 est entièrement consacrée aux garanties d'État accordées aux entreprises ferroviaires. Le point 120 rappelle que : « [I]a Commission considère, sur la base d'une pratique constante, que les garanties illimitées dans un secteur ouvert à la concurrence sont incompatibles avec le TCE. En vertu du principe de proportionnalité, elles ne peuvent notamment pas être justifiées par des missions d'intérêt général. » Le point suivant précise que, lorsque les garanties sont accordées à des entreprises présentes à la fois sur des marchés concurrentiels et non concurrentiels, la Commission demande la suppression complète de la garantie illimitée octroyée à l'entreprise, dans son ensemble.

Ces garanties illimitées découlent souvent de monopoles historiques. Elles constituent donc, en principe, des aides existantes, sur lesquelles la Commission ne peut proposer, si elles s'avèrent incompatibles, que des mesures pour l'avenir, et non la récupération.

4. L'examen constant des garanties autorisées et les conséquences juridiques de l'octroi d'une garantie accordée illégalement

4.1. L'examen constant des régimes de garantie approuvés par la Commission

Aux termes de l'article 108, §1 TFUE, « la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur »⁴¹.

Dans ce cadre, la Commission exige le réexamen périodique des régimes de garanties publiques autorisés, en raison des nouveaux développements pouvant intervenir sur les marchés financiers. À cette fin, des rapports doivent lui être présentés par les États. Pour les régimes d'aides, ces rapports seront présentés au moins à l'expiration du régime de garantie et pour la notification d'un régime modifié⁴². Des rapports plus fréquents peuvent être demandés par la Commission. Elle peut ainsi imposer aux États des modifications des régimes d'aides existants, qui peuvent être devenu incompatibles avec le marché intérieur⁴³.

39. Recours en annulation introduit par les autorités françaises devant le Trib. UE, aff. T-479/11 pendante.

40. *JOUÉ* C 184, 22 juillet 2008.

41. Sur la notion d'aide existante, cf. fiche 20.

42. Cf. pt 6 de la communication.

43. Dans l'hypothèse où les États n'acceptent pas ces recommandations, la Commission peut ouvrir à leur encontre la procédure de l'article 108 § 2 TFUE et leur demander, au terme de cette procédure, la suppression ou la modification du ou des régimes existants (article 19 du règlement 659/99 portant modalités d'application de l'article 93 du 22 mars 1999).

4.2. Les conséquences juridiques de l'octroi d'une garantie accordée illégalement

Lorsque l'État ne respecte pas son obligation de notification et de suspension de l'aide, l'élément d'aide de la garantie doit être considéré comme illégal, conformément à l'article 1^{er} sous f) du règlement 659/1999 portant modalité d'application de l'article 108 TFUE.

La Commission estime que les garanties diffèrent des autres aides d'État, telles que les subventions ou les exonérations fiscales, dans la mesure où l'État contracte également un lien juridique avec le prêteur. Les conséquences des garanties d'État, contenant un élément d'aide et octroyées illégalement, peuvent donc être importantes, notamment pour les établissements financiers qui accordent le prêt.

L'entreprise bénéficiaire de la garantie accordée sans autorisation préalable de la Commission risque de devoir rembourser « *le montant de la valeur de l'aide contenue dans la garantie de l'État* », si celle-ci est jugée incompatible avec le marché intérieur ⁴⁴.

Dans le cadre de la procédure d'examen de la mesure en cause et avant même la décision définitive sur la compatibilité de l'aide, la Commission peut ordonner des mesures provisoires de suspension de la garantie.

La question de savoir si l'illégalité de l'aide affecte le lien juridique existant entre l'État et les tiers, relève du droit national. La Commission invite les prêteurs à vérifier, en cas de garanties publiques, le respect des règles en matière d'aides d'État.

Le tiers concerné pourrait engager la responsabilité de l'État, afin d'obtenir réparation du préjudice qu'il a subi, à raison de la violation par l'État de ses engagements.

Références bibliographiques

Textes

Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008, (*JOUE* C 155, 20 juin 2008).

Décisions de la Commission

Décision de la Commission 97/450 du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood, *JOUE* L 194, 23 juillet 1997.

Décision de la Commission 97/271 du 18 décembre 1996, Acier CECA – Forges de Clabecq, *JOUE* L 106, 24 avril 1997.

Décision de la Commission 2004/165/CE du 27 novembre 2002 relative au régime d'aide mis à exécution par l'Allemagne — « Programme visant à la consolidation des entreprises du *Land* de Thuringe », *JOUE* L 61 du 27 février 2004.

44. Pour un exemple de récupération d'une garantie gratuite et illimitée, cf. Trib. UE, 7 octobre 2010, *DHL Aviation SA/ NB c/ Commission*, T-452/08. La garantie découlait d'un accord-cadre prévoyant des garanties illimitées. Les autorités allemandes soulevaient d'abord le fait que cette garantie n'avait pas eu à jouer, et n'avait donc pas procuré d'avantage économique à l'entreprise bénéficiant de la garantie. La Commission, en cela confirmée par le Juge, a considéré que, pendant toute la période où l'entreprise a bénéficié de la garantie illimitée, elle avait un avantage sur ses concurrents, caractérisé par le fait de ne pas avoir eu à payer de taxe pour obtenir ces garanties (pt 37). Ensuite, les autorités allemandes soulevaient le fait qu'il était impossible d'évaluer le montant précis de l'aide devant être récupérée, afférent à ces garanties illimitées. Or la Commission avait démontré dans sa décision que l'aide pouvait faire l'objet d'une quantification, ce qu'a confirmé le juge (pt 42). Cf. également la décision de la Commission du 12 juin 2012 concernant la mesure mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskaunta Karjaportti, préc.

Décision de la Commission du 23 avril 2003 relative aux régimes d'aide exécutés par l'Allemagne – régimes de garantie du *Land* de Brandebourg de 1991 et 1994, *JOUE* L 263, 14 octobre 2003.

Décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, *JOUE* L 49, 22 février 2005.

Décision de la Commission du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, *JOUE* L 311, 26 novembre 2005.

Décision de la Commission du 14 juillet 2004 concernant une aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de MobilCom AG, *JOUE* L 116, 4 mai 2005.

Décision de la Commission du 24 avril 2007, concernant la garantie illimitée accordée à Poczta Polska, *JOUE* C 284, 27 novembre 2007.

Décision de la Commission 2010/47/CE du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 17/05 accordée par la Pologne au Chantier naval de Gdynia, *JOUE* L 33, 4 février 2010.

Décision de la Commission du 12 mai 2009 autorisant l'octroi par la Belgique et le Luxembourg d'aides supplémentaires à Fortis, décision C 2009 (3907) final.

Décision de la Commission européenne du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 56/07 accordée par la France à La Poste, *JOUE* L 274, 19 octobre 2010.

Décision de la Commission 2010/607/UE du 27 avril 2010 concernant l'aide d'État C 30/08 mise à exécution par la Belgique en faveur de la restructuration de la criée d'Ostende, *JOUE* L 274, 19 octobre 2010.

Décision de la Commission européenne C (2011) 4483 du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole » *JOUE* L 14, 17 janvier 2012.

Décision de la Commission du 12 juin 2012 concernant la mesure SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009) mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti (*JOUE* L 12, 16 janvier 2013).

Décision de la Commission européenne du 19 septembre 2012 concernant l'aide d'État SA.31883 (2011/C) (ex N516/10) que l'Autriche a mise en œuvre et envisage de mettre en œuvre en faveur d'Österreichische Volksbanken AG *JOUE* L 168, 20 juin 2013.

Décision de la Commission européenne du 8 octobre 2014, concernant la mesure SA. 34947 *Hinkley Point* que le Royaume-Uni a mise en œuvre.

Arrêts

Trib. UE, 10 novembre 2011, *Elliniki c/Commission*, aff. T-384/08.

CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, aff. C-275/10.

Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10.

CJUE, 3 avril 2014, *France c/Commission*, aff. C-559/12P.

CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland, Havenbedrijf Rotterdam*, C-242/13.

CJUE, 22 octobre 2014, *British Telecommunications*, C-620/13 P.

Doctrine

D. Prétat, « La garantie de l'État à ses établissements publics : une aide incompatible avec le Marché commun ? », *Petites affiches*, 18, 26 janvier 2000.

C. Barthélémy, « Garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? » *Revue juridique de l'entreprise publique (ex-Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz)*, 613, 1^{er} octobre 2004.

R. Noguellou, « La condamnation du statut d'EPIC », *Droit Administratif*, n° 11, nov. 2012, alerte 54.

FICHE 16

Privatisations et aides d'État

La privatisation d'une entreprise publique peut comporter des éléments d'aide d'État incompatibles avec le marché intérieur.

La Commission a précisé les conditions dans lesquelles les privatisations devaient intervenir¹. Ainsi, lorsque la privatisation est effectuée par la vente d'actions en bourse, la Commission considère généralement que cette vente se fait aux conditions du marché et que l'opération ne comporte pas d'élément d'aide.

En revanche, une vente opérée de gré à gré doit respecter les conditions suivantes :

- donner lieu à un appel d'offres transparent, ouvert et inconditionnel (c'est-à-dire que la soumission à l'appel d'offres ne doit pas être subordonnée au respect d'autres engagements) ;
- la société doit être vendue au plus offrant ;
- les repreneurs doivent disposer du temps et de l'information nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée des éléments d'actifs, afin d'avoir une base pour formuler leur offre.

Si ces conditions sont respectées, il est présumé que l'opération ne comporte aucun élément d'aide et n'a pas à être notifiée à la Commission.

En revanche, la Commission exige la notification des opérations suivantes, car susceptibles de contenir des éléments d'aide² :

- toute cession effectuée par voie de procédure restreinte ;
- toute cession précédée d'une procédure d'annulation des dettes par l'État, les entreprises publiques ou tout autre organisme ;
- toute cession précédée d'une conversion de la dette en capital ou d'une augmentation de capital ;
- toute cession réalisée à des conditions qui ne seraient pas acceptables pour une transaction réalisée entre des opérateurs opérant en économie de marché.

La Commission prend aussi en compte d'autres éléments. Ainsi, elle peut apprécier les coûts d'une éventuelle liquidation, en vue de déterminer si elle ne constituerait pas une solution moins coûteuse que la privatisation.

L'article 345 TFUE dispose que le droit de l'Union ne préjuge en rien le régime de la propriété des entreprises dans les États membres. Aucune disposition du TFUE ne fait obstacle à ce que l'État détienne entièrement ou partiellement des

1. Cf. décision de la Commission du 15 juillet 1997 concernant l'aide financière accordée à Lloyd Triestino et Italiana Società di Navigazione, *JOUE* 24 mars 1998, se référant au XXIII^e rapport annuel de la Commission sur la concurrence (1993).

2. Cf. lettre du 14 juillet 1993 du directeur général de la DG IV de la Commission aux autorités françaises, concernant les procédures de privatisation en France, citée en particulier dans la communication de la Commission adressée aux États membres et autres intéressés concernant les mesures de recapitalisation de la société Stardust Marine, *JOCE* C 111/9, 9 avril 1998.

entreprises. Le choix entre entreprises publiques ou privées incombe aux États membres. La privatisation d'une entreprise ne peut donc pas, en principe, être imposée par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure d'aide. De même, les aides à la privatisation ne sont pas examinées avec une faveur particulière par la Commission.

Toutefois, dans certains cas, la Commission considère la privatisation, en elle-même, susceptible de mettre fin à des aides d'État. Elle estime, en effet, qu'une privatisation offre la garantie que l'entreprise sera exploitée sans faire appel aux ressources publiques et selon les règles normales en économie de marché, dans la mesure où elle met fin au lien financier direct entre l'entreprise et les pouvoirs publics³.

I. Les privatisations peuvent comporter des aides d'État

I.1. La privatisation, comme condition d'octroi de l'aide d'État

La Commission ne peut pas exiger la privatisation de l'entreprise bénéficiaire d'une aide. En pratique toutefois, il lui arrive de conditionner son accord à l'octroi d'une aide, à la privatisation de l'entreprise concernée.

La Commission justifie la pertinence de la privatisation à double titre :

- elle met un terme au comportement irrationnel des entreprises publiques et de leurs créanciers, bénéficiant de la garantie implicite de l'État actionnaire, liée au statut d'établissement public⁴ ;
- elle est la meilleure façon de garantir la viabilité de l'entreprise, dans la mesure où elle permet l'adossement à un partenaire suffisamment compétent et capitalisé.

La Commission a précisé dans sa décision du 30 juillet 1997 portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN : « *Il est évident à cet égard que toute solution durable pour le GAN doit donc passer par une réforme du système global de contrôle de la gestion (corporate governance) du groupe et de ses établissements et par une solution au problème de moral hazard (effet pervers). Plusieurs solutions peuvent être adoptées à cet égard. La solution proposée par les autorités françaises passe par l'adossement des deux pôles d'activité, la banque et l'assurance, à des partenaires indépendants et plus directement soumis aux lois du marché. La Commission considère cette solution comme appropriée car elle permet de reconstituer un système de contrôle plus efficace basé sur l'action sans distorsion des marchés*⁵. »

Nous n'étudierons pas spécifiquement ce cas de figure (les fiches 2 et 12 y sont consacrées), qui concerne principalement des recapitalisations d'entreprises publiques ou des aides aux entreprises en difficulté.

3. Décision de la Commission du 16 avril 1997 sur les aides accordées par l'Italie à son holding public Enirisorse publiée au *JOCE L* 80 du 18 mars 1998.

4. Cf. point 3 de la fiche 15.

5. Point 5.1, *JOCE L* 78, 16 mars 1998, p. 1.

Nous indiquerons, cependant, que la réalisation de l'engagement de privatisation devra respecter les conditions qui suivent.

1.2. L'aide d'État, comme condition nécessaire à la conduite de la privatisation

Il est rare que la privatisation d'entreprise publique saine, c'est-à-dire dont les perspectives de rentabilité sont bonnes, s'accompagne d'aide d'État. Il n'en est pas de même de la privatisation d'entreprises en difficulté⁶, pour lesquelles le redressement et la liquidation forment l'alternative la plus courante.

Les États cherchent, en général, à éviter la liquidation et choisissent la privatisation de l'entreprise. La Commission a considéré à cet égard, dans son rapport sur la concurrence de 1996, que « *dans le cas d'entreprises publiques en difficulté, la privatisation peut renforcer la crédibilité d'un retour de l'entreprise à la viabilité à long terme*⁷ ».

Mais la privatisation nécessite, souvent, une restructuration préalable à la vente.

Ainsi, un apport en capital par l'État ou la conversion de dettes en capital social peut-il faire partie de l'étape finale de restructuration de l'entreprise à privatiser. Le principal objectif est de donner à l'entreprise une base financière viable et une aide lui permettant de s'adapter à des conditions normales de marché, en vue de sa privatisation. Sans cet apport, l'entreprise, qui peut être un employeur important, serait trop faible pour être privatisée⁸.

La mesure d'aide dans le cadre d'une privatisation peut également prendre les formes suivantes :

- l'annulation ou la remise de dettes par l'État, par d'autres entreprises publiques ou par tout organisme public préalablement à la vente ;
- l'octroi de subsides ou de garanties, en vue d'assainir la situation de l'entreprise préalablement à la vente ;
- le rachat d'actifs par le repreneur à un cours inférieur à leur valeur réelle ;
- la réalisation de la vente dans des conditions « *inacceptables pour des transactions entre investisseurs en économie de marché* ».

L'État peut aider, à la fois, l'acheteur et l'entreprise privatisée.

L'intervention de l'État au profit de l'entreprise dont la privatisation est projetée, constitue une aide en sa faveur.

Par ailleurs, si le processus de privatisation est mené de telle façon que l'acheteur acquiert l'entreprise pour un prix inférieur à sa valeur de marché réelle, cette opération peut aussi constituer une aide à l'acheteur.

6. Cf. Anne Houtman, « Entreprises en difficulté et règles communautaires en matière d'aides d'État », *Revue internationale de droit économique*, 1995, p. 334.

7. Cf. en ce sens, la décision de la Commission 2000/648/CE du 21 juin 2000, *Siciliana Acque Minerali Srl*, JOCEL 272, 25 octobre 2000.

8. Décision de la Commission du 15 juillet 1997 concernant l'aide financière accordée à Lloyd Triestino et Italiana Società di Navigazione, JOCE, 24 mars 1998.

2. Le contrôle des opérations de privatisation par la Commission

La Commission a précisé ⁹ les cas dans lesquels une privatisation pouvait être considérée comme ne contenant pas d'éléments d'aide et ceux dans lesquels une notification serait requise en raison d'une présomption d'aide ¹⁰.

2.1. Les privatisations sans aide d'État

Les privatisations effectuées par la vente d'actions en bourse ne cachent, en général, aucun élément d'aide, puisque l'on présume que la vente se fait aux conditions du marché.

Les privatisations par vente de gré à gré ¹¹ ne sont pas suspectes de contenir des éléments d'aide au bénéfice de l'acheteur, si la vente respecte certaines conditions.

La procédure la plus appropriée consiste à procéder, pour le choix du repreneur, à un appel d'offres public, qui remplit les conditions cumulatives suivantes :

- l'appel d'offres doit être transparent, ouvert, sans conditions et non discriminatoire ¹². Ainsi, la soumission à l'appel d'offres ne doit pas être subordonnée au respect d'autres engagements, tels que le rachat d'autres actifs ou la poursuite de certaines activités ¹³ ;
- la société doit être vendue au plus offrant ¹⁴ ;
- les repreneurs doivent disposer du temps et de l'information nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée des éléments d'actifs ¹⁵.

Le suivi d'une telle procédure permet normalement de garantir que l'entreprise a été cédée aux conditions du marché, quel que soit le prix payé, et d'exclure, en conséquence, l'existence d'une aide à l'acheteur.

Une autre procédure envisageable consiste à faire fixer le prix de vente à la valeur commerciale de l'entreprise par un expert indépendant ¹⁶. Il existe plusieurs méthodes

9. Notamment le XXIII^e rapport sur la politique de concurrence 1993, pts 402 sqq.

10. Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides accordées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, JOCE L 88, 24 mars 1998. Cette décision résume parfaitement la logique de la Commission en matière de privatisation.

11. Vente de la totalité ou de parties d'une société à d'autres sociétés.

12. Décision du 13 juin 2000, 2001/120/CE : « Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice et à la politique de la Commission, celle-ci estime que le prix de vente d'une participation publique ne contient aucun élément d'aide d'État lorsque l'objet de la cession est proposé à la vente dans le cadre d'un appel d'offres ouvert sans conditions et non discriminatoire » (pt 24).

13. Dans sa décision 2002/632/CE du 7 mai 2002 (JOCE L 203/52, 1^{er} août 2002), la Commission a admis que ne constituait pas une aide d'État la cession de la société Saarbergwerke AG, alors même que les pouvoirs publics exigeaient que des activités (le secteur de la production d'électricité et le secteur charbonnier) soient vendues ensemble.

14. CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, aff C-214, 215 et 223/12P. Selon la Cour, lorsqu'une autorité publique envisage de vendre une entreprise lui appartenant et qu'elle a recours à une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et inconditionnelle, il peut être présumé que le prix du marché correspond à l'offre la plus élevée, étant entendu qu'il doit être établi, premièrement, que cette offre a valeur d'engagement et qu'elle est crédible et, deuxièmement, que la prise en compte de facteurs économiques autres que le prix, tels que les risques hors bilan existant entre les offres, n'est pas justifiée. Dès lors, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant que l'élément d'aide peut être évalué à partir du prix du marché, qui est lui-même, en principe, fonction des offres concrètement présentées dans le cadre d'un appel d'offres.

15. Pour une application de ces critères, cf. décision 92/317/CEE du 25 mars 1992 concernant les aides accordées par l'Espagne à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, aujourd'hui appelée Mediterraneo Tecnica Textil SA, JOCE L 171, 26 juin 1992, p. 54. Décision 92/321/CEE du 25 mars 1992 concernant l'aide accordée par l'Espagne à la société Intelhorce SA, aujourd'hui appelée GTE, General Textil España SA, JOCE L 176 du 30 juin 1992, p. 57. Cf. également l'arrêt CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, aff. jointes C-278-279-280/92.

16. Décision 2002/896CE relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH du 30 janvier 2002, JOCE L 314, 18 novembre 2002 : « En l'absence d'une procédure d'offre ouverte et d'une

d'évaluation d'une entreprise, notamment sur la base de valorisation des actifs, de la valeur boursière ou de l'actualisation des flux des résultats espérés.

Si des dettes sont annulées ou réduites avant l'émission des actions, ou avant la vente de gré à gré, il n'y a présomption d'absence d'aide que si la réduction de dette ainsi opérée reste inférieure au produit de la vente ¹⁷.

En aucun cas, il ne peut y avoir de discrimination vis-à-vis de candidats repreneurs, à raison de leur nationalité.

En juillet 1993, la Commission a décidé de clore une procédure de l'article 108 § 2 TFUE qu'elle avait ouverte à l'égard d'une clause discriminatoire basée sur la nationalité des acquéreurs potentiels d'actions des entreprises portugaises à privatiser. Cette loi prévoyait la possibilité de limiter le nombre d'actions souscrites par l'ensemble des sociétés étrangères. Cependant, la Commission a constaté que la clause n'était pas liée à l'octroi d'aides. Elle a décidé de poursuivre séparément la procédure en manquement, fondée sur l'article 258 TFUE, à l'encontre de la clause de nationalité ¹⁸.

2.2. Les privatisations contenant des éléments d'aide ¹⁹

Sont susceptibles de contenir un élément d'aide d'État, les privatisations opérées dans les conditions suivantes :

- la cession est effectuée par voie de procédure restreinte ;
- la cession est précédée d'une procédure d'annulation des dettes par l'État, les entreprises publiques ou tout autre organisme public, auquel cas l'aide est accordée à l'entreprise qui reçoit l'apport en capital ;
- la cession est précédée d'une conversion de la dette en capital ou d'une augmentation de capital auquel cas l'aide est accordée à l'entreprise qui reçoit l'apport en capital ;
- la cession est effectuée à des conditions qui ne seraient pas acceptables pour une transaction réalisée entre des opérateurs opérant en économie de marché ²⁰.

La Commission a estimé dans une décision du 27 février 2008 que la privatisation de l'entreprise roumaine Automobile Craiova contenait des éléments d'aide d'État, car la vente n'avait pas été faite dans les conditions normales du marché. La Roumanie a soumis la vente de l'entreprise à des conditions visant à garantir un certain seuil de production et d'emploi, en contrepartie d'un prix de vente inférieur. La Commission a estimé que la privatisation était assortie de conditions pouvant entraîner des distorsions de concurrence et révélant l'existence d'une aide d'État ²¹.

évaluation indépendante adéquate, la Commission ne peut considérer que le prix payé par l'investisseur était effectivement le prix du marché. Elle ne peut donc exclure que l'opération ait recelé une aide. » Voir également décision N 83/2009 du 10 mars 2009 sur la vente de certains actifs d'Olympic Airlines et Olympic Airways Services, JOUE C 25 du 2 février 2010 (privatisation supervisée par un mandataire indépendant faisant rapport à la Commission sur l'avancement du processus).

17. Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides versées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, JOCE L 88, 24 mars 1998.

18. JOCE C 253, 17 septembre 1993.

19. Cf. lettre du 14 juillet 1993 du directeur général de la DG IV de la Commission aux autorités françaises, concernant les procédures de privatisation en France, citée en particulier dans la communication de la Commission adressée aux États membres et autres intéressés concernant les mesures de recapitalisation de la société Stardust Marine, JOCE C 111/9, 9 avril 1998.

20. Voir par exemple, CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, aff. C-214, 215 et 223/12P, La Cour estime qu'il y a lieu de considérer qu'un vendeur opérant selon les principes de l'économie de marché peut choisir l'offre la plus basse s'il est clair que la cession au plus offrant n'est pas réalisable. À cet égard, un vendeur en économie de marché n'opterai pas pour un acheteur qui, selon toute probabilité, ne recevra pas des autorités compétentes les autorisations requises.

21. Décision de la Commission C 46/07 du 27 février 2008 relative à la privatisation de Craiova Automobile.

Ainsi, ces différents types d'opérations sont susceptibles de contenir des éléments d'aide qui doivent être notifiés à la Commission. La Commission examine l'existence d'une aide et, le cas échéant, sa compatibilité avec le marché intérieur.

Par ailleurs, il faut, en tout état de cause, tenir compte des lignes directrices et des encadrements horizontaux communautaires.

La Commission a souligné dans son XXIII^e rapport sur la politique de la concurrence que « *les privatisations dans les secteurs sensibles (fibres synthétiques, textiles, industrie automobile, etc.) doivent toujours faire l'objet d'une notification préalable à la Commission* ».

3. Le critère du coût de liquidation ²²

La vente de l'entreprise au plus offrant n'exclut pas l'existence d'une aide, si l'entreprise possède une valeur de marché négative (son endettement dépassant la valeur de ses actifs).

En effet, dans ce cas, l'État peut verser une subvention à l'acheteur (le prix de la cession est alors négatif) ou effectuer une recapitalisation préalable (pour un montant supérieur au prix de vente). Ces deux opérations peuvent constituer des aides susceptibles de profiter, à la fois, à l'entreprise privatisée et à son acheteur.

La Commission examine le comportement qu'aurait eu un opérateur privé dans de telles hypothèses. Pour ce faire, elle prend en compte les coûts d'une éventuelle liquidation, en vue de déterminer si celle-ci ne serait pas susceptible de constituer une solution moins coûteuse qu'une privatisation dans ces conditions ²³.

La Commission évalue la rationalité du comportement économique de l'État, au moment où les mesures de soutien financier sont prises, en s'abstenant de toute appréciation fondée sur une situation postérieure ²⁴.

Si le coût de liquidation est inférieur à celui d'une privatisation, cette dernière peut contenir des éléments d'aide ²⁵.

Cependant, la détermination des coûts de liquidation et de privatisation n'est pas toujours aisée. Il s'agit donc d'un terrain sensible qui oppose régulièrement les États membres aux autorités et juridictions communautaires.

Les conceptions de la Commission, comme de la Cour en la matière, sont relativement rigides.

Ainsi dans l'affaire *Hytasa*, le royaume d'Espagne soutenait que les coûts de liquidation de cette entreprise étaient nettement supérieurs aux estimations de la Commission. Tandis que celle-ci évalue le coût total de la liquidation à la valeur nette de la société, l'État

22. La prise en compte du coût de liquidation éventuelle de l'entreprise, dans le cadre de l'appréciation de l'existence d'une aide, peut aussi être justifiée dans d'autres hypothèses que la privatisation (c'est l'exemple d'une recapitalisation non suivie d'une vente).

23. Selon la Cour de justice, pour déterminer si la privatisation d'une entreprise pour un prix de vente négatif « *comporte des éléments d'aide d'État, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé d'une taille qui puisse être comparée à celle des organismes gérant le secteur public aurait pu être amené à procéder à des apports de capitaux de cette importance dans le cadre de la vente de ladite entreprise ou aurait opté pour la liquidation de celle-ci* », arrêt du 28 janvier 2003, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-334/99, pt 133. Cf. également arrêt du 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/99, pt 70.

24. CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/99, pt 71.

25. Il est à noter toutefois que la Commission a opéré cette analyse dans le cadre de l'examen de compatibilité, cf. communication de la Commission, en application de l'article 93 § 2 du traité, adressée aux autres États membres et autres intéressés concernant l'aide en faveur du groupe GAN, pt 5.2., *JOCE* C 149, 17 mai 1997.

espagnol déduit de la valeur ajustée des actifs, la valeur ajustée des engagements et le coût de licenciement du personnel ²⁶.

La Cour, confirmant l'analyse de la Commission, a rappelé que « *les coûts à prendre en considération pour l'évaluation de la privatisation et de la liquidation sont ceux que supporte l'État en tant qu'actionnaire exclusivement et non ceux qui lui incombent en tant que puissance publique, tels que les obligations résultant du licenciement des travailleurs, du paiement des allocations chômage, des pertes de recettes fiscales dues à une détérioration du tissu régional industriel, la perte d'un droit* ²⁷. Ces coûts ne doivent donc pas être pris en considération pour l'application du critère de l'investisseur privé ²⁸ ».

L'appréciation des coûts de liquidation doit être faite au cas par cas, en tenant compte des particularités de chaque secteur. Ainsi, la Commission estime que les coûts de liquidation peuvent être plus élevés dans le secteur bancaire que dans le secteur industriel, car la possibilité de réaliser rapidement les actifs trouve un obstacle dans le caractère généralement peu mobilisable des relations de clientèle qui sont à leur base ²⁹.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ne peuvent pas, en principe, se prévaloir d'une responsabilité élargie ou même illimitée qui leur incomberait en tant qu'actionnaire en vertu de la législation nationale.

Ainsi, la Commission a considéré que le fait que l'État soit l'actionnaire unique (ce qui justifie qu'il préfère vendre l'entreprise à un prix négatif, plutôt que de la laisser tomber en faillite) n'exclut pas nécessairement l'existence d'une aide. En effet, un opérateur privé pourrait refuser l'actionnariat unique, dès lors que celui-ci implique une responsabilité illimitée ³⁰.

Lorsque l'État, en laissant se poursuivre une exploitation déficitaire et en garantissant le remboursement des dettes en découlant, a laissé s'accroître l'endettement accumulé de l'entreprise, la Commission considère qu'il peut y avoir aide d'État, alors même que le coût d'une liquidation est supérieur à celui d'une privatisation. En effet, un opérateur privé en économie de marché serait intervenu beaucoup plus tôt ³¹.

Références bibliographiques

Décisions de la Commission

Décision de la Commission 92/329/CEE du 25 juillet 1990 relative à l'aide accordée par le gouvernement italien à un fabricant de produits ophtalmologiques, *JOCE L 183*, 3 juillet 1992, p. 30.

26. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, aff. C-278 à 280/92, pts 18-19.

27. CJCE, 28 janvier 2003, aff. C-334/99, pt 140. La Cour de justice considère que la perte d'un avantage résultant d'une mesure prise par l'État en tant que puissance publique, en l'occurrence le non-remboursement de prêts, ne peut être pris en compte dans le calcul du coût de liquidation car aucun investisseur privé n'aurait pu invoquer cette mesure.

28. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, aff. C-278 à 280/94, pt 22. Sur la prise en compte des coûts sociaux dans le coût de liquidation, cf. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/Commission*, aff. T-565/08, pts 72 et s. (confirmé par la CJUE dans son arrêt du 4 septembre 2014, aff. C-533/12 P et C-536/12 P).

29. Cf. Communication de la Commission, en application de l'article 93 § 2 du traité, adressée aux autres États membres et autres intéressés concernant l'aide en faveur du groupe GAN, *JOCE C 149*, 17 mai 1997, pt 5.2.

30. Décision du 25 juillet 1990 relative à l'aide accordée par le gouvernement italien à un fabricant de produits ophtalmologiques, *JOCE L 183*, 3 juillet 1992, p. 30.

31. Cf. Décision de la Commission du 30 juillet 1997, portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, *JOCE L 78*, 16 mars 1998, p. 1, pt 3.3.

Décision 92/317/CEE du 25 mars 1992 concernant les aides accordées par l'Espagne à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, aujourd'hui appelée Mediterraneo Tecnica Textil SA, *JOCE* L 171, 26 juin 1992, p. 54.

Décision 92/321/CEE du 25 mars 1992 concernant l'aide accordée par l'Espagne à la société Intelhorce SA, aujourd'hui appelée GTE, General Textil España SA, *JOCE* L 176, 30 juin 1992, p. 57.

Décision de la Commission du 16 avril 1997 sur les aides accordées par l'Italie à son holding public Enirisorse, *JOCE* L 80, 18 mars 1998.

Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides accordées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, *JOCE* L 88, 24 mars 1998.

Décision du 22 juillet 1998 sur les aides accordées par la France dans le cadre de l'opération de recapitalisation et de cession des actifs de la SDBO, *JOCE* L 103, 20 avril 1999.

Décision de la Commission 98/204/CE du 30 juillet 1997, portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, *JOCE* L 78, 16 mars 1998, p. 1.

Décision portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), 14 octobre 1998.

Décision de la Commission 2001/120/CE du 13 juin 2000 relative à l'aide accordée par l'Allemagne à Kali und Salz GmbH, *JOCE* L 44/39, 15 février 2001.

Décision de la Commission 2000/648/CE du 21 juin 2000, Siciliana Acque Minerali Srl, *JOCE* L 272, 25 octobre 2000.

Décision de la Commission 2002/896/CE du 30 janvier 2002 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH, *JOCE* L 314, 18 novembre 2002.

Décision de la Commission 2002/632/CE du 7 mai 2002 concernant une aide présumée de l'Allemagne en faveur de RAG AG dans le cadre de la privatisation de Saarbergwerke AG, *JOCE* L 203/52, 1^{er} août 2002.

Décision n° 2005/145/CE du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, *JOCE* L 49/9, 22 février 2005.

Décision de la Commission C 46/07 du 27 février 2008 relative à la privatisation de l'entreprise Automobile Craiova.

Décision de la Commission N 83/2009 du 10 mars 2009 sur la vente de certains actifs d'Olympic Airlines et Olympic Airways Services, *JOUE* C 25 du 2 février 2010.

Arrêts

CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission (Hytasa)*, aff. jointes C 278-279-280/92, Rec. I p 4103, att. 27 sqq.

CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/99.

CJCE, 28 janvier 2003, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-334/99.

CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, aff C-214, 215 et 223/12P.

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, aff. T-565/08.

FICHE 17

Fiscalité et aides d'État

Une mesure fiscale peut constituer une aide d'État, susceptible de porter atteinte à la libre concurrence, dès lors qu'elle allège les charges pesant normalement sur le budget d'une entreprise.

La Commission a publié, en décembre 1998, une communication relative à l'application des règles sur les aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises¹. Cette communication établit les critères qui conduisent à qualifier des mesures fiscales d'aides d'État et permettent d'apprécier la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur.

La distinction entre mesure fiscale générale et aide d'État est délicate. La Cour a précisé qu'est constitutive d'une aide une mesure fiscale dérogatoire du droit commun, si son caractère dérogatoire « *n'est pas justifié par la nature ou l'économie du système* ». Toute la difficulté est de définir la notion de « *nature ou économie du système* ».

Selon le Tribunal, « *s'il est vrai que la fiscalité et la mise en place de régimes fiscaux relèvent de la compétence des autorités nationales, il n'en reste pas moins que l'exercice d'une telle compétence peut, le cas échéant, se révéler incompatible avec l'article 92 § 1 [107 § 1 TFUE]* »².

Toutes les formes d'impôts (directs ou indirects³) ou de taxes, notamment parafiscales⁴, ainsi que toutes les formes de cotisations sociales⁵ sont susceptibles de constituer des aides « fiscales ».

L'aide fiscale peut aussi bien résulter d'une mesure d'allègement en faveur de certaines entreprises⁶ que de l'affectation préférentielle du produit d'une imposition⁷. Elle peut être accordée au profit d'entreprises privées ou publiques⁸.

L'achèvement prochain du chantier de modernisation des aides d'État devrait donner lieu à l'adoption d'une communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE dans laquelle plusieurs points seront consacrés aux questions spécifiques relatives aux aides fiscales.

1. JOCE C 384 du 10 décembre 1998, p. 3.

2. TPICE, 27 janvier 1998, *Ladbroke Racing Ltd c/ Commission*, aff. T67/94, pt 54. CJCE, 25 juin 1970, *France c/ Commission*, aff. 40/69.

3. CJCE, 7 mai 1985, *Commission c/ France*, aff. 18/84.

4. CJCE, 25 juin 1970, *France c/ Commission*, aff. 47/69.

5. CJCE, 5 octobre 1999, *France c/ Commission*, aff. C-251/97.

6. CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de Espana*, aff. C-387/92.

7. CJCE, 16 décembre 1992, *Lornoy*, aff. C-17/91.

8. Arrêt précité *Banco Exterior de Espana*.

I. La qualification d'aide fiscale

I.1. Un avantage allégeant les charges du bénéficiaire

Cet avantage peut prendre différentes formes :

- une réduction de l'assiette imposable (déduction dérogatoire par exemple) ;
- une réduction totale ou partielle du montant de l'impôt (exonération, crédit d'impôt, etc.)⁹ ;
- un ajournement, une annulation ou un rééchelonnement exceptionnel de la dette fiscale ou sociale¹⁰.

L'élaboration d'un régime fiscal particulier pour certaines entreprises n'implique pas nécessairement que ce régime constitue une aide d'État. Il peut le devenir s'il s'avère plus avantageux que le régime de droit commun¹¹.

Pour apprécier l'existence d'un avantage, la Commission est « tenue de prendre en considération l'ensemble des effets [de la mesure] pour le bénéficiaire potentiel et, notamment de déduire, le cas échéant les charges spécifiques ». Toutefois, « la seule circonstance qu'une mesure déterminée d'exonération soit compensée, du point de vue du bénéficiaire, par l'aggravation d'une charge spécifique distincte et sans rapport avec la première ne fait pas échapper la première à la qualification d'aide d'État¹² ». Dans l'affaire France Télécom, la France a fait valoir que l'exonération de taxes professionnelles de 1994 à 2002 était compensée par l'existence d'un régime fiscal défavorable à France Télécom entre 1991 et 1993. La Commission, suivie par le Tribunal et la CJUE¹³, a considéré que les deux régimes étaient distincts et a donc qualifié l'exonération d'aide d'État.

Par ailleurs, un État peut, en sa qualité d'investisseur « avisé »¹⁴, accorder un traitement fiscal particulier à une entreprise¹⁵. Dans cette hypothèse, et à condition de démontrer qu'un investisseur privé aurait adopté une stratégie équivalente¹⁶, la mesure ne constitue pas un « avantage » et ne peut être qualifiée d'aide. L'applicabilité du critère de l'opérateur en économie de marché ne saurait donc être écartée sur la seule base de la nature fiscale des moyens employés par l'État. La Commission a donc l'obligation d'examiner cet argument, si l'État ou l'entreprise le soulève¹⁷.

9. Cf. par ex. CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, aff. C-522/13.

10. Cf. par ex. Trib. UE, 13 septembre 2010, *Grèce c/ Commission*, aff. jtes T-415/05, T-416/05 et T-423/05.

11. Cf. par exemple les décisions du 11.06.2014 de la Commission européenne ouvrant la procédure formelle d'examen à l'égard d'accords préalables en matière de transfert de prix (APP) conclus par différents Etats avec certaines entreprises (accords conclus entre les Pays-Bas et Starbucks, l'Irlande et Apple, le Luxembourg et Fiat Finance and Trade). La Commission a, en effet, considéré que les APP, conclus discrétionnairement entre les entreprises et les administrations fiscales, pouvaient éventuellement avoir pour effet d'accorder à ces entreprises une imposition plus faible qu'aux autres entreprises se trouvant dans une situation juridique et factuelle similaire.

12. TPICE, 30 novembre 2009, *République française et France Télécom SA c/ Commission*, aff. jtes T-427/04 et T-17/05, pts 206 et 207.

13. CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom SA c/ Commission*, aff. C-81/10 P.

14. Cf. fiche 2.

15. En ce sens, cf. Trib. UE, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, pts 156 et s. ; Trib. UE, *Grèce c/ Commission*, aff. jtes T-415/05, T-416/05 et T-423/05, précités, pt 384. Cf. également CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s.*, aff. C-73/11P (à propos de l'annulation partielle d'une dette fiscale dans le cadre d'une procédure collective d'insolvabilité).

16. Les investisseurs privés ne disposent pas de la fiscalité pour intervenir en faveur d'entreprises. Le Tribunal considère donc qu'il faut examiner si un investisseur privé procéderait, même sous une autre forme, à un investissement comparable (voir Trib. UE, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, précité, pts 235 et s.). La position du Tribunal a été confirmée par la Cour de justice (CJUE, 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, aff. C-124/10P).

17. Trib. UE, *EDF c/ Commission*, aff. T-156/04, précité.

Ne constitue pas non plus un avantage, au sens du droit des aides d'État, une mesure fiscale remplissant les conditions de l'arrêt *Altmark* (relatif aux compensations versées aux entreprises chargées d'un SIEG)¹⁸.

Si seuls les avantages fiscaux bénéficiant à des entreprises, c'est-à-dire des entités exerçant une activité économique¹⁹, sont susceptibles de recevoir la qualification d'aide d'État²⁰, il n'est pas nécessaire que ces avantages soient directement accordés à ces entreprises. Par exemple, les allègements fiscaux accordés aux personnes physiques, pour les inciter à investir dans certaines entreprises, peuvent constituer des aides d'État à ces entreprises²¹.

1.2. Un avantage octroyé par l'État ou au moyen de ressources publiques

L'État est entendu au sens large, les collectivités locales étant également visées. Les mesures fiscales étatiques dérogatoires peuvent résulter de dispositions législatives, d'actes réglementaires ou administratifs, ainsi que de pratiques de l'administration.

1.3. Une mesure qui affecte la concurrence et les échanges entre États membres

Le simple fait que la position de l'entreprise soit renforcée, par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, permet de considérer que les échanges ont été affectés²².

1.4. Une mesure spécifique ou sélective

L'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides « favorisant certaines entreprises ou certaines productions », c'est-à-dire les aides sélectives²³.

Il en résulte qu'une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises un traitement fiscal avantageux qui place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État. En revanche, des avantages résultant d'une mesure générale applicable sans distinction à tous les opérateurs économiques ne constituent pas des aides d'État²⁴.

18. Cf. CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, aff. jtes C-197 et 203/11. Sur les compensations de SIEG et la jurisprudence *Altmark*, cf. fiche 6.

19. Sur la notion d'entreprise et d'activité économique, cf. fiche 1.

20. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829 – Régime concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales mis à exécution par l'Italie (JOUÉ L 166 du 18/06/2013 p. 24).

21. Par exemple, TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, aff. T-424/05 et *Associazione italiana del risparmio gestito et Fineco Asset Management SpA c/ Commission*, aff. T-445/05.

22. Cf. fiche 1. À noter que les aides fiscales bénéficient, si elles remplissent les conditions à cette fin, des règles relatives aux aides de minimis.

23. Cf. fiche 1.

24. Cf. par exemple, CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, aff. C-6/12, pt 18.

2. La distinction entre mesures générales et aides d'État

Cette distinction est essentielle.

Si des mesures sont à caractère général et ne se traduisent que par des disparités interétatiques, il n'y a pas aide d'État. Seule la voie de l'harmonisation fiscale peut permettre d'éliminer les distorsions.

Si, en revanche, ces mesures sont spécifiques (régionales ou sectorielles), elles constituent des aides d'État, que la Commission est compétente pour contrôler en application de l'article 108 TFUE.

Une mesure générale est une mesure ouverte à tous les opérateurs économiques d'un pays²⁵. Elle est gouvernée par le principe d'égalité d'accès. Sa portée ne peut être réduite, notamment par une décision discrétionnaire de l'État.

Cependant, les États restent libres de déterminer la politique économique qu'ils jugent la plus appropriée. Cela vaut notamment pour la politique fiscale.

Dès lors, ne constituent, *a priori*, pas des aides d'État :

- les mesures de pure technique fiscale (la fixation des taux d'imposition, les règles d'amortissement, de report des pertes, de non-double imposition, de lutte contre l'évasion fiscale, etc.) ;
- les mesures poursuivant un objectif de politique économique générale en réduisant la charge fiscale liée à certains coûts de productions (la recherche et le développement, l'emploi, la formation, l'environnement).

Attention : le fait que certaines entreprises ou secteurs de production particuliers bénéficient plus que d'autres de certaines mesures fiscales ne signifie pas, pour autant, que ce sont des aides. Ainsi, des mesures allégeant la fiscalité du travail pour toutes les entreprises ont un effet relativement plus important pour les industries à forte intensité de main-d'œuvre que pour les industries à forte intensité en capital, sans constituer des aides d'État. De même, des incitations fiscales en faveur d'investissements pour la protection de l'environnement, en faveur de la recherche et développement ou en matière de formation, ne favorisent que les entreprises qui entreprennent de tels investissements, sans pour autant constituer des aides d'État.

Le caractère sélectif d'une mesure fiscale s'apprécie en deux temps :

- dans un premier temps, il importe d'identifier le régime fiscal commun ou « normal » applicable dans l'État membre concerné ;
- dans un second temps, il convient d'établir l'éventuel caractère sélectif de l'avantage octroyé par la mesure en démontrant que celle-ci déroge au dit système commun, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif assigné au système fiscal de cet État membre, dans une situation factuelle et juridique comparable²⁶.

25. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 23 juin 2010 concernant les aides fiscales octroyées par la France au Fonds de prévention des aléas pêche et aux entreprises de pêche (*JOUE* L 250, du 24 septembre 2010).

26. CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e. a.*, aff. jtes C-78 à 80/08, pt 49 ; CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, aff. C-6/12, pt 19.

Il revient à la Commission d'établir le régime fiscal « normal » puis de démontrer l'existence d'un avantage pour certaines entreprises ²⁷.

Par dérogation, ne remplit pas la condition de sélectivité une mesure qui, bien que constitutive d'un avantage pour son bénéficiaire, se justifie par « *la nature ou l'économie générale du système* » ²⁸. C'est à l'État membre concerné qu'il appartient de démontrer que le traitement fiscal différencié résulte directement des principes fondateurs et directeurs de son système fiscal ²⁹.

2.1. Les critères de spécificité

La spécificité d'une mesure fiscale permet de déterminer si elle est constitutive d'une aide. La Commission, dans sa communication sur l'application des règles relatives aux aides fiscales accordées aux entreprises, a dressé la liste des critères de spécificité.

2.1.1. La spécificité géographique

Le traité mentionne expressément, comme aides incompatibles, les mesures favorisant le développement économique d'une région. Cependant, celles-ci peuvent éventuellement bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 107 § 3 sous a) et c) TFUE. En revanche, les mesures dont la portée s'étend à l'ensemble du territoire national échappent à la qualification d'aide.

Il est nécessaire au préalable d'établir le cadre géographique de référence : dès lors qu'une entité infra-étatique est suffisamment autonome par rapport au gouvernement central et joue un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique, elle peut servir de cadre de référence. Dans ce cas, un régime fiscal avantageux, adopté par cette entité, ne constitue pas nécessairement une aide ³⁰.

2.1.2. La spécificité sectorielle

L'article 107 § 1 TFUE (ex-art. 87 TCE) vise expressément les mesures favorisant « *certaines entreprises ou certaines productions* ». Dès lors, les mesures qui visent les seuls produits exportés ³¹, ou un secteur économique, tel que le secteur manufacturier ³² ou le secteur financier ³³, ou bien l'ensemble des secteurs soumis à la concurrence internationale ³⁴, ou encore les entreprises nouvellement créées ³⁵ peuvent constituer des aides d'État.

27. TPICE, 18 décembre 2008, *Government of Gibraltar*, aff. T-211/04 et T-15/04.

28. CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, aff. 173/73, pt 33 : « *Le dégrèvement partiel des charges sociales à titre d'allocation familiale incombant aux employeurs dans le secteur textile est une mesure destinée à exempter partiellement les entreprises d'un secteur industriel particulier des charges pécuniaires découlant de l'application normale du système général de prévoyance sociale, sans que cette exemption se justifie par la nature ou l'économie du système.* ». Cf. également CJUE, 21 juin 2012, *BNP Paribas c/ Commission*, aff. C-452/10 P (sur le dispositif italien d'incitations fiscales en faveur de certains établissements de crédit restructurés) ; CJUE, *Paint Graphos e. a.*, aff. jtes C-78 à 80/08, préc. ; CJUE, *P Oy*, aff. C-6/12, préc. 29. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829, préc., pt 115.

30. Les critères permettant d'identifier le cadre de référence ont été posés par la CJCE dans l'arrêt du 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03. Pour une illustration récente : TPICE, *Government of Gibraltar*, aff. T-211/04 et T-15/04, précité (cet arrêt a été partiellement annulé, dans la mesure où le tribunal a conclu, à tort selon la Cour, à l'absence de sélectivité sectorielle : cf. CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/ Government of Gibraltar*, aff. jtes C-106 et 107/09P).

31. CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/ France*, aff. 6/69 et 11/69, pts 20-22 : « *Un taux de réescompte préférentiel à l'exportation, octroyé par un État en faveur des seuls produits nationaux exportés, en vue de les aider à concurrencer dans les autres États membres les produits originaires de ces derniers, constitue une aide au sens de l'article [107] [...] .* ».

32. Cf. pt 18 de la communication de 1998.

33. TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, aff. T-424/05.

34. Décision 97/239/CE sur les aides prévues par la Belgique dans le cadre « *Maribel bis/ter* », JOCE L 95, 10 avril 1997, p. 25, partie IV.

35. Cf. par exemple TPICE, 6 mars 2002, *Diputación Foral de Álava*, aff. jtes T-92/00 et T-103/00 ; décision de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté (JOUE L 108, du 16 avril 2004, p. 38), pt 25.

2.1.3. La spécificité tenant au statut juridique ou à la forme sociale du bénéficiaire de l'aide

Dans certains États, les entreprises publiques bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel : celles-ci peuvent, par exemple, obtenir des exonérations d'impôts locaux³⁶ ou d'impôt sur les bénéfices. Ces mesures sont susceptibles d'être qualifiées d'aides.

Il en est de même pour les avantages fiscaux limités à une certaine forme d'entreprises ou à certaines de leurs fonctions (telles les opérations intragroupes).

2.1.4. La spécificité tenant aux pratiques administratives discrétionnaires

Les pratiques administratives (*administrative rulings*) ne sont pas présumées être des aides d'État, dans la mesure où les pratiques se contentent de donner une interprétation des règles générales (instruction fiscale en France).

En revanche, les pratiques discrétionnaires de l'administration peuvent donner lieu à l'application de l'article 107 § 1 TFUE (ex-art. 87 TCE) et ainsi conférer à l'application individuelle d'une mesure générale la qualité de mesure sélective³⁷. Seul un traitement différencié appliqué à des contribuables placés dans des situations différentes sera accepté³⁸.

2.2. Les dérogations liées à « la nature ou l'économie du système » ne sont pas des aides

Des mesures comportant un élément de spécificité peuvent échapper à la qualification d'aides d'État, si ces spécificités s'insèrent dans la logique interne du système ou constituent des dérogations justifiées au système général³⁹.

Certaines différences de traitement sont ainsi inhérentes à la nature et à l'économie du système en question. Il convient néanmoins de souligner le caractère flou de ce critère de dérogation à l'économie du système. Il est, dès lors, extrêmement difficile à apprécier *ex ante*.

Selon la Commission, « en matière fiscale, échappent [...] à la qualification d'aides d'État, les mesures comportant une dérogation à la règle générale, à condition que leur rationalité économique les rende nécessaires ou fonctionnelles par rapport à l'efficacité du système.

36. TPICE 27 février 1997, *FFSA*, aff. T-106/95.

37. CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, aff. C-241/94. Était en cause le cofinancement par un fonds public de mesures d'accompagnement de plans sociaux. La Cour constate que le Fonds « dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de moduler l'intervention financière, en fonction de diverses considérations telles que, notamment, le choix des bénéficiaires, le montant de l'intervention financière et les conditions de l'intervention » (pt 23). Dans ces conditions le Fonds national pour l'emploi était susceptible de placer certaines entreprises dans une situation plus favorable que d'autres. Cf. également CJUE, *P Oy*, aff. C-6/12, préc., pts 24-30 : « l'application d'un système d'autorisation permettant de reporter des pertes à des exercices fiscaux suivants [...] ne saurait en principe être considérée comme sélective si les autorités compétentes disposent [...] seulement d'un pouvoir d'appréciation circonscrit par des critères objectifs qui ne sont pas étrangers au système fiscal établi par la réglementation en cause [...]. En revanche, si les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu de déterminer les bénéficiaires et les conditions de la mesure accordée sur la base de critères étrangers au système fiscal, tels que le maintien de l'emploi, l'exercice de ce pouvoir doit alors être considéré comme favorisant « certaines entreprises ou certaines productions » par rapport à d'autres, qui se trouveraient au regard de l'objectif poursuivi, dans une situation factuelle et juridique comparable ».

38. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 26 mai 2010 concernant l'aide d'État sous la forme d'un accord fiscal transactionnel mise à exécution par la Belgique en faveur de la société Umicore SA (*JO L 122*, 11 mai 2011). En l'espèce, la Commission a considéré qu'un accord transactionnel réduisant le montant d'une amende prononcée à la suite d'irrégularités fiscales ne constituait pas un avantage, les autorités nationales ayant appliqué la procédure normale en matière de transactions fiscales.

39. Pour un exemple récent, v. CJUE, 29 mars 2012, *3M Italia SpA*, aff. C-417/10, pt 42 (caractère général d'une disposition de la réglementation fiscale italienne prévoyant, sous certaines conditions, la clôture des procédures pendantes devant la juridiction statuant en dernier ressort en matière fiscale, moyennant le paiement d'une somme égale à 5 % de la valeur du litige).

*Cela doit normalement se traduire dans le caractère non limité de leur champ d'application, dans le fait d'être fondées sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux ainsi que dans leur durée illimitée dans le temps*⁴⁰. Sur ce fondement, elle a considéré, dans une décision du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, que le système d'amortissement retenu en faveur des compagnies aériennes allemandes, distinct des modes classiques d'amortissement (linéaire et dégressif), n'était pas justifié par la nature ou l'économie du système. Le champ d'application du système était en effet limité à certains biens amortissables. Sa durée était limitée dans le temps. Enfin, le système n'était pas fondé « *sur des critères objectifs et n'apparaiss[ait] nullement indispensable au bon fonctionnement du système fiscal allemand [puisqu'] ni les caractéristiques physiques des aéronefs, ni leurs conditions d'utilisation sur le marché, ni aucun autre élément n'impos[aient], pour que les aéronefs soient amortis de façon efficace, de recourir à un mode d'amortissement autre que les modes dégressif ou linéaire* ».

Dans sa communication de 1998, la Commission a fourni des exemples de cas dans lesquels une mesure était justifiée par « la nature ou l'économie du système ».

Ainsi, « *la progressivité d'un barème d'imposition sur les revenus ou les bénéficiaires se justifie par la logique redistributive de l'impôt. Le calcul des amortissements de l'actif et les méthodes de valorisation des stocks [...] peuvent être inhéren[ts] aux systèmes fiscaux dans lesquels [ils] s'insèrent. De même l'aménagement des modalités de recouvrement des dettes fiscales peut différer d'un État membre à l'autre*⁴¹ ».

La Commission considère également que l'impôt sur les sociétés peut ne pas être perçu, si la société n'a dégagé aucun bénéfice⁴². Ainsi, les États peuvent prévoir que « *les entreprises à but non lucratif, telles que des fondations ou associations, soient [...] exemptées de l'impôt sur les bénéfices, si elles ne peuvent dégager de bénéfices* »⁴³.

Dans la même logique, si les bénéfices sont imposés entre les mains des membres d'un groupement, il est équitable de ne pas imposer, en sus, le groupement, afin d'éviter la double imposition⁴⁴.

Enfin, la fixation de l'impôt sur une base forfaitaire peut se justifier par la nature et l'économie du système, « *lorsqu'elles tiennent compte notamment d'exigences comptables particulières ou de l'importance du foncier dans les actifs qui sont propres à certains secteurs*⁴⁵ ». La Commission cite les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Elle admet également, dans une certaine mesure, que des dispositions fiscales particulières soient appliquées aux PME⁴⁶.

En revanche, ne sont pas admis, au titre des justifications, les objectifs extérieurs assignés à un régime fiscal, tels que des buts sociaux ou régionaux, la fiscalité ayant pour objectif inhérent de collecter des recettes pour financer les dépenses de l'État⁴⁷.

Il n'est pas suffisant que l'État démontre qu'une mesure fait partie intégrante des principes essentiels de son système fiscal. Il doit également apporter la preuve de la cohérence et de la proportionnalité de cette mesure⁴⁸.

40. Décision précitée du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes.

41. Pt 24 de la communication.

42. Pt 25 de la communication.

43. Pour un cas d'application aux sociétés coopératives, cf. CJUE *Paint Graphos e. a.*, aff. jtes C-78 à 80/08, préc.

44. Les mesures adoptées à cet égard sont néanmoins susceptibles d'être contrôlées au titre des dispositions relatives à la libre prestation de services, à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux (cf. à ce propos, fiche 5).

45. Pt 27 de la communication.

46. *Idem*.

47. Pt 26 de la communication. Cf. également CJUE, *P Oy*, aff. C-6/12, préc.

48. Cf. CJUE, *Paint Graphos e. a.*, aff. jtes C-78 à 80/08, préc., pts 73-75 ; décision du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829, préc., pt 127.

3. La compatibilité des aides fiscales

Les avantages fiscaux qualifiés d'aides sont interdits, sous réserve des dérogations autorisées par l'article 107 §§ 2-3 TFUE.

Par ailleurs, les avantages fiscaux attribués à des entreprises chargées d'une mission d'intérêt économique général, peuvent, en vertu de l'article 106 § 2 TFUE (ex-article 86 § 2 TCE), être compatibles s'ils sont nécessaires à l'accomplissement de cette mission⁴⁹.

A, par exemple, été jugée compatible la réduction fiscale accordée aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui investissent dans les PME (décision de compatibilité de la Commission du 11 mars 2008⁵⁰). La réduction d'ISF, limitée à 50 000 euros par an, est, en effet, proportionnelle aux investissements réalisés et varie selon les modalités d'investissement.

La Commission a également jugé compatible, sur le fondement de l'article 107, § 3 c) TFUE, la réglementation danoise instaurant des taxes moins élevées pour les casinos en ligne, que pour les casinos terrestres⁵¹.

Ont, en revanche, été considérées comme partiellement incompatibles les aides suivantes :

- l'exonération française de l'impôt sur les sociétés pour les sociétés créées, en vue de reprendre les activités d'entreprises en difficulté (ancien article 44 septies du CGI). Seules les exonérations remplissant les critères prévus en matière d'aides à finalité régionale et d'aides en faveur des PME ont été déclarées compatibles⁵². La France a donc modifié le régime et, par une décision du 1^{er} juin 2005, la Commission l'a déclaré compatible⁵³ ;
- l'exonération prévue par la France, l'Italie et l'Irlande du droit d'accise sur les huiles minérales⁵⁴. Ayant examiné cette exonération au regard, notamment, des règles régissant les aides pour la protection de l'environnement⁵⁵ et des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, la Commission a conclu que seule une fraction de l'exonération était compatible en vertu de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement de 2001⁵⁶.

49. Cf. décision sur le régime fiscal de La Poste française, *JOCE* C 262, 7 octobre 1995, ainsi que l'arrêt d'annulation partielle *FFSA* précité. Cf. également, *CJUE, Libert e.a.*, aff. jtes C-197 et 203/11, préc. À propos des aides d'État et des SIEG, cf. fiche 6.

50. Aide N 596a/07 (*JOUE* C 99 du 19 avril 2008, p. 1).

51. Commission decision of 20 September 2011 on the measure n° C 35/2010 wch Denmark is planning to implement in the form of Duties for Online Gaming in the Danish Gaming Duties Act.

52. Décision de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté, précité. Sur les aides à finalité régionale : cf. fiche 10 ; sur les aides aux PME : cf. fiche 9.

53. Aide d'État N 553/2004 (*JOUE* C 242 du 1^{er} octobre 2005, p. 5).

54. Décision 2006/323/CE de la Commission, du 7 décembre 2005, concernant l'exonération du droit d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine dans les régions de Gardanne, du Shannon et en Sardaigne (*JOUE* 2006, L 119, p. 12).

55. Sur les aides d'État à la protection de l'environnement, cf. fiche 11.

56. *JOUE* C 37 du 3 février 2001, p. 3. La validité de la décision de la Commission a, toutefois, été très discutée. En effet, l'exonération litigieuse avait été autorisée par le Conseil sur le fondement de la directive 92/81 concernant l'harmonisation des structures d'accises sur les huiles minérales. Le Tribunal a donc, en 2007, annulé la décision de la Commission pour violation de l'obligation de motivation. La Cour de justice a cependant annulé l'arrêt du Tribunal le 2 décembre 2009. Ressaisi de l'affaire, le Tribunal a de nouveau annulé la décision de la Commission pour violation du principe de sécurité juridique et du principe de présomption de légalité des actes de l'Union (Trib. UE, 21 mars 2012, *Irlande e. a. c/ Commission*, aff. jtes T-50, 56, 60, 62 et 69/06 RENV). La Cour de justice a, de nouveau, annulé l'arrêt du Tribunal en considérant, notamment qu'« une décision du Conseil autorisant un État membre, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81, à introduire une exonération de droits d'accise ne pouvait avoir pour effet d'empêcher la Commission d'exercer les compétences que lui confie le traité et, par conséquent, de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 88 CE aux fins d'examiner si cette exonération constituait une aide d'État et de prendre à l'issue de cette procédure, le cas échéant, une décision telle que la décision litigieuse » (*CJUE*, 10 décembre 2013, *Commission c/ Irlande e. a.*, aff. C-272/12 P, pt 49).

À noter qu'une mesure d'aide peut également être examinée au regard des autres dispositions du traité. Ainsi une mesure fiscale avantageant des productions nationales peut être appréciée par la Commission, au regard de l'article 107 TFUE et de l'article 110 TFUE relatif aux impositions intérieures discriminatoires ou protectionnistes ⁵⁷.

S'il s'avère qu'une mesure d'aide viole, par certaines modalités, d'autres dispositions du traité, la Commission ne peut la déclarer compatible avec le marché intérieur ⁵⁸.

4. La procédure

4.1. Les États membres sont tenus de notifier tout projet instituant ou modifiant une aide

La procédure et les conséquences attachées au non-respect des obligations procédurales posées par l'article 108 § 3 TFUE sont celles de droit commun ⁵⁹.

S'agissant des aides fiscales, « le montant à récupérer se calcule sur la base d'une comparaison entre l'impôt effectivement payé et celui qui aurait dû être payé en application de la règle généralement applicable. Des intérêts s'ajoutent à ce montant de base. Le taux à appliquer correspond au taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides régionales ⁶⁰ ». Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération ⁶¹.

L'aide est considérée comme étant accordée au moment où le droit de recevoir cette aide est conféré à l'entreprise, en vertu de la réglementation nationale applicable. La date d'octroi des aides fiscales correspond donc :

- pour les impôts recouvrés par voie de rôles (impôts locaux, impôts sur le revenu), à la date de recouvrement des rôles ;
- pour ceux dont le montant est calculé par l'entreprise (impôt sur les sociétés), à la date de dépôt de la déclaration sur laquelle le montant de l'impôt dû est calculé (relevé de solde de liquidation) ;
- pour les crédits d'impôt, à la date légale de dépôt de la déclaration spéciale sur laquelle le montant du crédit est calculé.

4.2. La Commission peut également procéder à l'examen permanent des aides fiscales existantes (art. 108 § 1 TFUE)

Les aides existantes ⁶² peuvent, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité ⁶³.

57. Cf. par exemple CJCE, 21 mai 1980, *Commission c/ Italie*, aff. 73/79.

58. Cf. par exemple CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-156/98 ; Trib., 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/ Commission*, aff. T-359/04 ; décision de la Commission du 25 juillet 2012 concernant l'aide d'État SA.29064 — Taux d'imposition différenciés appliqués par l'Irlande au transport aérien (*JOUE* L 119 du 30 avril 2013, p. 30).

59. Cf. fiches 18 à 23.

60. Cf. pt 35 de la communication de 1998. Sur le calcul des intérêts, voir les articles 9 à 11 du règlement n° 794/2004 ainsi que la communication de la Commission concernant les taux d'intérêt applicables à la récupération des aides d'État et les taux de référence et d'actualisation pour les vingt-sept États membres, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012 (*JOUE* C 381 du 30 décembre 2012, p. 2).

61. Article 14 du règlement n° 659/1999.

62. Sur la notion d'aide existante, cf. fiche 21.

63. Cf. CJUE, *P Oy*, aff. C-6/12, préc.

Toutefois, certaines obligations s'imposent aux États membres. Ainsi, ils doivent fournir chaque année des rapports sur les régimes d'aides existants. Dans le cas d'exonérations ou d'allègements fiscaux, les rapports doivent donner une estimation des pertes de recettes budgétaires. À l'issue de l'examen, la Commission peut, si elle l'estime nécessaire, proposer toute mesure utile ⁶⁴.

5. Les mesures fiscales servant à financer une aide

Sans constituer une aide d'État en elle-même, une mesure fiscale doit être notifiée à la Commission, si elle sert au financement d'une aide et fait partie intégrante de la mesure projetée ⁶⁵. Tel est le cas lorsqu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide. Ce lien d'affectation est établi, lorsque le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci ⁶⁶. Il doit donc exister une disposition contraignante en droit interne imposant l'affectation de la taxe au financement de l'aide. En outre, le montant de l'aide doit varier en fonction du produit de la taxe. À défaut, la taxe ne constitue pas une modalité de l'aide et ne relève donc pas des dispositions du traité relatives aux aides d'État ⁶⁷.

Selon la Cour, « *le mode de financement d'une aide peut rendre l'ensemble du régime d'aide qu'il entend financer incompatible avec le Marché commun* ⁶⁸ ». Ainsi une taxe grevant tant les opérateurs économiques nationaux que les producteurs étrangers, dont le produit est affecté à certaines entreprises nationales, est incompatible avec le marché intérieur ⁶⁹.

La Commission ne peut donc déclarer une aide compatible, sans avoir examiné son mode de financement ⁷⁰.

Par ailleurs, l'illégalité ou l'incompatibilité d'une aide entraîne l'illégalité de la taxe qui a servi à la financer. En conséquence, l'assujéti est en droit de demander le remboursement de la taxe qu'il a acquittée ⁷¹.

64. Cf. fiche 21.

65. CJCE, 21 octobre 2003, *Van Calster et Cleeren*, aff. C-261/01, pt 51.

66. CJCE, 13 janvier 2005, *Streitgewest*, aff. C-174/02 ; CJCE, 22 décembre 2008, *Sté Régie Networks*, aff. C-333/07. Une taxe affectée au budget général de l'État ne remplit pas cette condition et n'entre donc pas dans le champ d'application des dispositions du traité relatives aux aides d'État (cf. par exemple CE, 27 juillet 2009, *Société boucherie du marché*, n° 312098).

67. Cf. Trib. UE, 11 juillet 2014, *DTS*, aff. T-533/10 (à propos de taxes visant à compenser les pertes de recettes de la télévision publique espagnole (RTVE)). Le produit des taxes était affecté au budget général puis reversé au budget de la RTVE. Toutefois, la contribution de ces taxes au budget de la RTVE ne pouvait dépasser un certain pourcentage de l'aide totale. En outre, le montant de l'aide ne variait pas en fonction du montant de la taxe, celle-ci étant calculée *ex-ante* de sorte à compenser les obligations de service public. En conséquence, si le produit des taxes devait dépasser le montant de la compensation, il était prévu que le surplus demeure au budget de l'État. La Commission, suivie par le Tribunal, en a donc déduit que, même si la taxe était affectée au financement de l'aide, elle ne pouvait être considérée comme faisant partie intégrante de la mesure d'aide).

68. CJCE, *Van Calster et Cleeren*, aff. C-261/01, précité, pt 49.

69. CJCE, *Sté Régie Networks*, aff. C-333/07, précité. Pour un cas d'application récent, cf. la décision de la Commission du 13 juillet 2011 relative au régime d'aides d'État C 3/09 appliqué par le Portugal en faveur de la collecte, du transport, du traitement et de la destruction des déchets d'abattoir (l'aide est, dans un premier temps, jugée compatible sur le fondement de l'article 107, § 3, c) TFUE mais la Commission considère le mode de financement – une taxe parafiscale pesant à la fois sur des produits nationaux mais également des produits importés – incompatible avec le marché intérieur. La Commission a donc exigé que le Portugal rembourse aux redevables la partie de la taxe ayant frappé les produits importés).

70. CJCE, *Sté Régie Networks*, aff. C-333/07, précité.

71. À la suite de l'arrêt de la CJCE *Sté Régie Networks*, dans lequel la Cour a annulé la décision de la Commission, au motif que celle-ci avait déclaré le régime d'aides à l'expression radiophonique compatible sans avoir examiné son mode de financement, la CA de Lyon a jugé que la taxe parafiscale française sur la publicité par voie de radiodiffusion sonore et de télévision devait être remboursée (CAA Lyon 5^e ch., 2 avril 2009, n° 06LY01447, *Sté Régie Networks*).

Références bibliographiques

Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, *JO C 384/03*, 10 décembre 1998.

Communication établissant des orientations en matière d'aide d'État aux sociétés gestionnaires de navires, *JO C 132/6*, 11 juin 2009 (établit le cadre spécifique dans lequel les sociétés gestionnaires de navires peuvent bénéficier d'allègements fiscaux).

Décisions et jurisprudence

Sur la notion d'aide de nature fiscale

CJCE, 25 juin 1970, *France c/Commission*, aff. 47/69.

CJCE, 7 mai 1985, *Commission c/France*, aff. 18/84.

CJCE, 16 décembre 1992, *Lornoy*, aff. 17/91.

CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de Espana*, aff. 387/92.

Commission decision of 20 September 2011 on the measure n° C 35/2010 which Denmark is planning to implement in the form of Duties for Online Gaming in the Danish Gaming Duties Act.

CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s.*, aff. C-73/11P.

CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, aff. jtes C-197 et 203/11.

Sur la distinction entre mesures générales et aides d'État

Décision du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, (JO L 146, 20 juin 1996).

Décision du 4 décembre 1996 *Maribel bis/ter*, (JO L 95, 10 avril 1997).

CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/Commission*, aff. 173/73.

TPICE, 27 février 1997, *FFSA*, aff. T-106/95.

CJCE, 26 septembre 1996, *Kimberly Clark Sopalin*, aff. C-241/94.

CJCE, 21 octobre 2003, *Van Calster et Cleeren*, aff. C-261/01.

CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/Commission*, aff. C-88/03.

Décision du 13 juillet 2011 relative au régime d'aides d'État C 3/09 appliqué par le Portugal en faveur de la collecte, du transport, du traitement et de la destruction des déchets d'abattoir (*JOUE L 274*, 19 octobre 2011).

CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e. a.*, aff. jtes C-78 à 80/08.

CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/Government of Gibraltar*, aff. jtes C-106/09 et 107/09P.

CJUE, 29 mars 2012, *3M Italia SpA*, aff. C-417/10.

CJUE, 21 juin 2012, *BNP Paribas c/ Commission*, aff. C-452/10 P.

Décision du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829 – Régime concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales mis à exécution par l'Italie (*JOUE L 166* du 18 juin 2013).

CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, aff. C-6/12.

Trib. UE, 11 juillet 2014, *DTS*, aff. T-533/10.

Doctrine

« Comment traite-t-on les aides fiscales ? », colloque – entretiens du Palais-Royal sur les aides d'État du 14 mars 2008, *Concurrences*, n° 3-2008, pp. 39-46.

B. Geneste et C. Vannini, « Fiscalité et concurrence : Une problématique renouvelée par le droit des aides d'État », *Concurrences*, n° 3-2009, pp. 69-77.

A. Maitrot de la Motte, « Les aides d'État et la concurrence fiscale dommageable », *Revue de droit fiscal*, n° 25, 2013, 334.

PARTIE 3

RÈGLES DE PROCÉDURE

FICHE 18

La notification des aides nouvelles

En application de l'article 108 § 3 TFUE, tout projet d'aide nouvelle doit être notifié par l'État et autorisé par la Commission européenne, avant sa mise en œuvre.

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation de la Commission est illégale. Certaines aides sont, cependant, exemptées de l'obligation de notification. Il s'agit des aides « existantes » au sens du règlement de procédure n° 659/1999 modifié¹, des aides *de minimis* et des aides qui remplissent les conditions posées par le règlement général d'exemption par catégorie².

Selon l'avocat général M. Jan Mazák, « *les obligations de notification et de suspension prévues à l'article 88 § 3, CE [article 108 § 3 TFUE] constituent l'une des pierres angulaires des règles en matière d'aides d'État instituées par le traité* »³. L'article 108 § 3 TFUE institue un contrôle préventif sur les projets d'aides nouvelles et de modifications d'aides existantes. La Commission doit être informée de tout projet d'aide d'État avant sa mise à exécution.

Afin de renforcer l'efficacité du contrôle, la Commission a formalisé, en 2009, la phase de prénotification, dans un code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État⁴ et dans une communication relative à une procédure simplifiée de traitement des aides d'État⁵.

Le nouveau règlement d'exemption par catégorie a notamment pour objet d'élargir la liste des aides non soumises à notification, permettant ainsi à la Commission européenne de se concentrer sur les aides les plus problématiques au regard du marché intérieur.

I. Obligation de notification

Aux termes de l'article 108, § 3 TFUE, « [l]a Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. » Tout projet d'aide nouvelle doit donc être notifié par l'État et autorisé par la Commission européenne préalablement à sa mise en œuvre.

Il convient de distinguer les aides individuelles, octroyées ponctuellement à un ou plusieurs bénéficiaires identifiés au préalable, des régimes d'aides, qui reposent sur plusieurs

1. Règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 TCE (article 107 TFUE), *JOCE* L 83 du 27 mars 1999. Plusieurs fois amendé, ce règlement a en dernier lieu été modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 (*JOUE* L 204, 31 juillet 2013).

2. Règlement n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le Marché commun en application des articles 107 et 108 du traité (*JOUE* L 187, 26 juin 2014).

3. Conclusions du 24 mai 2007 dans l'affaire *CELF*, aff. C-199/06.

4. *JOUE* C 136, 16 juin 2009.

5. *JOUE* C 136, 16 juin 2009.

critères définis dans un acte de portée générale, sur le fondement duquel des mesures d'aides ponctuelles pourront être octroyées à plusieurs bénéficiaires non encore déterminés ni individualisés.

Chaque aide individuelle doit faire l'objet d'une notification. Dans le cadre d'un régime d'aide, en revanche, seules les modalités d'application du régime doivent être notifiées et non chaque aide ponctuelle octroyée sur son fondement.

L'obligation de notification permet à la Commission d'exercer son contrôle préalable sur tout projet d'aide. La notification doit donc être claire et complète ⁶.

1.1. Phase de prénotification

La Commission a formalisé la phase de prénotification dans deux documents complémentaires, adoptés le 16 juin 2009 :

- une communication relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État ⁷ ;
- un code des bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État ⁸.

Cette phase de prénotification permet aux services de la Commission, grâce à des contacts à un stade précoce, d'examiner, de manière informelle, les aspects juridiques et économiques d'un projet, avant sa notification. Ces contacts préalables sont une étape obligatoire pour l'enclenchement de la procédure simplifiée ⁹. Ils sont, par ailleurs, recommandés par la Commission dans les cas présentant des nouveautés particulières ou des caractéristiques spécifiques.

L'État membre concerné communique à la Commission les informations nécessaires à l'appréciation d'un projet d'aide d'État, sur la base d'un projet de formulaire de notification, conformément aux modalités prévues par le règlement n° 794/2004 de la Commission ¹⁰. Il n'existe pas, en effet, de formulaire spécifique à la prénotification. À ce stade, l'État membre peut demander à être dispensé de l'obligation de fournir certaines informations prévues dans le formulaire, qui, dans les circonstances de certains cas d'espèce, ne sont pas nécessaires à son examen.

En règle générale, les contacts de prénotification, qui se déroulent dans la confidentialité, ne devraient pas durer plus de deux mois et devraient aboutir à une notification complète. Les discussions menées dans ce cadre ne préjugent pas de l'instruction et du traitement de l'affaire, après la notification formelle.

Hormis dans les cas nouveaux ou complexes, les services de la Commission s'efforcent de fournir à l'État membre concerné, à l'issue de cette phase, une appréciation préliminaire informelle sur la conformité et l'exhaustivité du projet de notification, ainsi que sur la compatibilité avec le marché intérieur de la mesure envisagée ¹¹.

6. Cf. par exemple CJCE, 22 décembre 2008, *Société Régie Networks*, aff. C-333/07, pts 89-94 : « Le mode de financement d'une aide d'État peut rendre l'ensemble du régime d'aides qu'il sert à financer incompatible avec le Marché commun. Ainsi, la notification de la mesure d'aide [...] doit également porter sur le mode de financement de celle-ci, afin que la Commission puisse effectuer son examen sur la base d'une information complète. À défaut, il ne saurait être exclu que soit déclarée compatible avec le Marché commun une mesure d'aide qui, si la Commission avait eu connaissance de son mode de financement, n'aurait pas pu l'être ».

7. Cf. note 5.

8. Cf. note 4.

9. Cf. fiche 19.

10. Règlement du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 (*JOUE* L 140, 30 avril 2004). Le règlement a été plusieurs fois amendé depuis.

11. Cf. pt 16 du code des bonnes pratiques.

À l'issue de la phase de prénotification, la Commission indique si l'affaire peut être examinée selon la procédure de contrôle simplifiée¹² ou si elle doit être soumise à la procédure de contrôle normale¹³. À ce stade, la Commission peut convenir avec l'État membre d'une « planification amiable » fixant la durée probable de la procédure d'examen.

1.2. La planification amiable

Le code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État prévoit une phase de « planification amiable ».

Elle peut être déclenchée à la suite de la phase de prénotification, lorsque, compte tenu de la complexité, de la sensibilité ou de l'urgence du dossier, les services de la Commission estiment qu'ils ne pourront procéder à un examen préliminaire des mesures en question. Elle peut également être déclenchée, à la demande de l'État membre concerné, au début de la procédure formelle d'examen¹⁴.

La planification amiable est une forme de « coopération structurée » permettant aux États membres et aux services de la Commission de s'accorder sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission après sa notification (point 4.1).

En contrepartie des efforts déployés par l'État membre pour transmettre les informations, la Commission s'engage à respecter le calendrier arrêté pour l'examen de l'affaire.

1.3. Notification

La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou dans les deux mois de la réception des éléments complémentaires, la Commission ne réclame pas d'autres informations¹⁵. Ce délai peut être prorogé par accord mutuel entre l'État membre et la Commission.

Pour être valable, une notification à la Commission doit comporter une référence explicite à l'article 108 § 3 TFUE et être présentée à son secrétariat général¹⁶.

Le règlement n° 794/2004 de la Commission¹⁷ précise les modalités de notification des aides d'État.

Les notifications sont transmises électroniquement par l'application *Web State Aid Notification Interactive* (SANI) (art. 3 § 1). Toute correspondance relative à une notification est transmise électroniquement par le système de courrier électronique sécurisé *Public Key Infrastructure* (PKI).

Il ne peut être dérogé à ce mode de communication pour transmettre une notification ou toute correspondance relative à celle-ci que dans des circonstances exceptionnelles et après accord entre la Commission et l'État membre intéressé (art. 3 § 4). À défaut d'accord, toute notification ou correspondance adressée à la Commission, par un canal

12. Cf. pts 13 à 16 de la communication relative à une procédure simplifiée.

13. Cf. articles 4 à 7 du règlement de procédure n° 659/1999 précité note 1.

14. Cf. fiche 19.

15. Article 4 du règlement de procédure.

16. TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali (BFM) c/ Commission*, aff. jtes T-126/96 et T-127/96, pt 47.

17. Règlement du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999, *JOUE L* 140 du 30 avril 2004 (plusieurs fois amendé depuis).

de communication autre que les réseaux SANI et PKI, est réputée ne pas lui avoir pas été envoyée.

Le correspondant de la Commission est, en principe, le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (RPUE). La notification transmise à la Commission au moyen de la validation électronique effectuée par la personne désignée par l'État membre, est réputée avoir été envoyée par le représentant permanent (art. 3 § 1). La Commission peut adresser sa correspondance soit au représentant permanent de l'État membre concerné, soit à toute autre adresse indiquée par cet État membre (art. 3 § 2).

Si la Commission considère que les informations fournies sont incomplètes, elle peut demander tous les renseignements complémentaires dont elle a besoin. Si l'État membre ne fournit pas les renseignements demandés dans le délai imparti par la Commission, cette dernière peut fixer un nouveau délai. Dans le cas où l'État membre ne coopère pas, la notification est réputée retirée. La Commission en informe alors l'État membre.

Lorsque la Commission a accepté d'examiner la mesure d'aide selon la procédure simplifiée, l'État doit notifier son projet d'aide au plus tard dans les deux mois suivant l'acceptation de la Commission d'appliquer cette procédure. Cette notification se fait à l'aide des formulaires types de notification inclus dans le règlement n° 794/2004.

Les informations fournies dans le cadre de la prénotification, puis communiquées sur la base d'une notification formelle, constituent une notification complète.

Dans ce cas, la notification suffit à la Commission pour prendre sa décision d'autorisation de la mesure, sans qu'il y ait besoin d'une nouvelle demande de renseignements.

Les services compétents en matière d'aide d'État

En France

- Toute relation avec les autorités communautaires doit passer par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) *via* le SGAE. Cela vaut aussi en matière d'aides d'État : la notification des aides doit passer par le SGAE, service placé auprès du Premier ministre en charge des relations avec les institutions européennes. Les secteurs en charge des questions d'aides sont le secteur marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État, armement (MICA) et le secteur Agriculture, alimentation, pêche (AGRAP) pour les aides à l'agriculture et à la pêche.
- La RPUE est également une source d'informations et de conseils en la matière. Participant à l'ensemble des réunions multilatérales et des contacts bilatéraux avec la Commission sur ces sujets, elle dispose d'une vision complète et à jour de la pratique de la Commission.
- La Direction des affaires juridiques des ministères chargés de l'économie et des finances assure le suivi des questions juridiques dans ce domaine. Il ne faut pas hésiter, en cas de doute sur la compatibilité de l'aide ou d'interrogations sur les procédures à suivre, à prendre son attache.

À la Commission européenne

- Compétence générale : la Direction générale de la concurrence (y compris depuis fin 2009, les aides accordées aux secteurs énergie et transports).
- Compétence pour les aides accordées dans certains secteurs particuliers : la Direction générale de l'agriculture.
- Le service juridique joue également un rôle important puisque tous les projets de décisions sont soumis à son contrôle avant d'être présentés au collège des commissaires. De même, en cas de recours devant la Cour de justice, le service juridique représente la Commission.

2. Obligation de suspension

L'article 108 § 3 TFUE précise que « [l']État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

L'État membre est donc tenu de suspendre l'octroi de l'aide, jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur sa compatibilité avec le marché intérieur. Le respect de cette obligation de suspension conditionne la légalité de l'octroi de l'aide.

En effet, la notification doit être effectuée « *en temps utile* » selon l'article 108 § 3, c'est-à-dire avant sa mise à exécution et suffisamment tôt pour que la Commission ait le temps de se prononcer sur la compatibilité de la mesure envisagée avec le marché intérieur.

L'obligation de suspension n'est violée que si l'État membre est engagé de manière inconditionnelle¹⁸ et légalement contraignante à l'égard du bénéficiaire de l'aide.

Ainsi, la Commission peut considérer que l'aide est octroyée, même s'il n'y a pas eu versement effectif, lorsque l'État s'est engagé par un acte contraignant : tel peut être le cas de la promulgation d'une loi instituant des aides¹⁹. Si l'État ne notifie pas les projets de loi à la Commission avant leur adoption, l'aide sera donc réputée illégale²⁰.

Dès lors que l'État n'a pas attendu l'autorisation de la Commission, le versement est illégal. L'insertion contractuelle ou légale d'une clause de révision pour mise en conformité avec les règles communautaires de concurrence est sans incidence sur le caractère illégal de l'aide²¹.

En revanche, si l'État adopte une décision de principe d'octroi d'une aide, en instaurant une clause suspensive liée à la déclaration de compatibilité de la Commission, l'aide n'est pas considérée comme octroyée. En effet, son versement effectif est suspendu dans l'attente de cette déclaration.

3. Champ d'application des obligations de notification et de suspension

3.1. Les obligations de notification et de suspension concernent les aides nouvelles

L'article 108 § 3 du TFUE institue un contrôle préventif sur les projets d'aides nouvelles²² visant à ce que seules des aides compatibles soient mises à exécution.

Dans ce cadre, l'État membre doit notifier tout projet d'aide, c'est-à-dire toute mesure remplissant les critères de l'article 107 § 1 TFUE. La notion d'aide nouvelle est définie par opposition à la notion d'aide existante : « *Toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou*

18. Sur la notion de décision conditionnelle, voir l'arrêt CJUE du 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. C-287/12 P, pts 67 et s.

19. Cf. en ce sens CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/Italie*, aff. 169/82, pts 9 et 10.

20. « *Les mesures d'aide doivent donc être notifiées à la Commission lorsqu'elles sont encore au stade de projets, c'est-à-dire avant d'être mises à exécution et alors qu'elles sont encore susceptibles d'être aménagées en fonction d'éventuelles observations de la Commission. Comme l'article 93, § 3, du traité ne contient aucun critère formel, il appartient à chaque État membre de déterminer à quel stade de la procédure législative il décide de soumettre le projet d'aide à l'examen de la Commission, à condition toutefois que ce projet ne soit pas mis à exécution avant que la Commission n'ait déclaré l'aide compatible avec le Marché commun* » (TPICE, 16 septembre 1998, *Waterleiding c/ Commission*, aff. T-188/95, pt 118).

21. Cf. par exemple, la décision 97/807/CE de la Commission du 30 avril 1997 concernant l'aide accordée par l'Espagne à l'entreprise aéronautique Construcciones Aeronáuticas, SA (Casa), *JOCEL* 331, 3 décembre 1997.

22. Cf. par exemple CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, aff. C-284/12, pts 25 et s.

*toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante*²³ ».

En principe, lorsqu'un régime d'aides a été approuvé par la Commission, les aides individuelles accordées sur la base de ce régime d'aides n'ont pas à lui être notifiées.

L'obligation de notification s'applique également aux aides susceptibles de bénéficier d'une autorisation en vertu de l'article 107 § 2 TFUE car la Commission doit vérifier si elles remplissent les conditions requises.

Il peut être parfois difficile de déterminer si la mesure envisagée constitue une aide, ou non, au sens du droit de l'UE. La distinction entre aide d'État et mesure générale, par exemple, est parfois incertaine²⁴.

La Commission recommande aux États de toujours notifier. En cas de doute, elle se refuse, le plus souvent, à examiner informellement la nature d'une mesure envisagée.

Il est toujours préférable d'obtenir une position officielle de la Commission sur la mesure envisagée. Seule une notification régulière permet d'écarter tout risque²⁵.

3.2. Exceptions

3.2.1. Les aides dites existantes²⁶

Aux termes du règlement de procédure n° 659/1999 modifié, il s'agit de :

- toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité de Rome dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur dudit traité ;
- toute aide autorisée par la Commission ou le Conseil ;
- toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite ;
- toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans ;
- toute aide qui ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue par la suite en raison de l'évolution du Marché commun.

Ces aides n'ont pas à être notifiées, mais font l'objet d'une procédure particulière d'examen prévue par l'article 108 § 1 TFUE²⁷.

Toutefois, toute modification d'une aide existante doit être notifiée au moyen d'un formulaire de notification simplifié figurant à l'annexe II du règlement n° 794/2004 précité. La modification d'une aide existante est définie comme tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif, qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché intérieur²⁸.

23. Article 1 c) du règlement de procédure n° 659/1999 modifié. Pour une application récente de cette disposition : CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. C-271/13 P.

24. Cf. fiche 1, pt. 2.2.

25. Sur ce point, il convient de rappeler qu'il est toujours plus facile de négocier avec la Commission sur une mesure dans un cadre non contentieux au moment de la notification, plutôt que de tenter de la convaincre après une ouverture de procédure sur une aide non notifiée.

26. Cf. fiche 21.

27. Cf. fiche 21.

28. Article 4 du règlement n° 794/2004.

3.2.2. Les aides de minimis

En dessous d'un seuil de 200 000 euros d'aides accordées sur une période de trois exercices fiscaux à une entreprise, il n'y a aucune obligation de notification préalable²⁹. Le règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides de minimis³⁰ impose cependant certaines obligations procédurales à l'entreprise et à l'État permettant de contrôler le respect du seuil³¹.

L'État ne peut accorder une nouvelle aide de minimis à une entreprise qu'après avoir vérifié que cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides de minimis perçues par cette entreprise, au cours de la période de référence, au-delà du plafond de 200 000 euros³².

L'État doit conserver l'information sur les aides accordées pendant dix ans (art. 6§4 du règlement).

3.2.3. Les aides couvertes par un règlement d'exemption

Le Conseil est habilité, par l'article 109 TFUE³³, à écarter l'obligation de notification préalable en ce qui concerne certaines catégories d'aides. Le règlement du Conseil n° 994/98 du 7 mai 1998 modifié³⁴ autorise la Commission à adopter des règlements d'exemption par catégories (RGEC). Le dernier RGEC a été adopté en 2014³⁵. Dès lors qu'une aide ou un régime d'aides remplit les conditions posées par le RGEC, l'État est dispensé de notification (mais soumis à certaines obligations d'information)³⁶.

Toutefois, pour les régimes d'aides dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'État excède un certain seuil³⁷, une évaluation au regard des règles relatives aux aides d'État est requise. Cette 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. Afin de garantir un traitement identique dans tous les cas, il convient que l'évaluation au regard des règles soit effectuée sur la base d'un

29. 100 000 euros dans le secteur du transport routier. À noter que le règlement n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020, a fixé le plafond d'aides de minimis par bénéficiaire à 15 000 euros sur trois ans (cf. fiche 13 sur les aides à l'agriculture et à la pêche).

30. Règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis (JOUE du 24/12/2013). Ce nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

31. Ainsi, selon son article 6§1, « [l]orsqu'un État membre envisage d'octroyer une aide de minimis à une entreprise conformément au présent règlement, il l'informe par écrit du montant potentiel de cette aide, exprimé en équivalent-subvention brut, ainsi que de son caractère de minimis, en renvoyant explicitement au présent règlement et en citant le titre et la référence de publication au Journal officiel de l'Union européenne ». Avant l'octroi de l'aide, l'État membre doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides de minimis qu'elle a reçues au cours des deux précédents exercices fiscaux et de l'exercice fiscal en cours.

32. Le nouveau règlement de minimis précité conserve les mêmes plafonds pour le montant d'aide de minimis octroyé à une entreprise unique.

33. » Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108 § 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure ».

34. Règlement du Conseil n° 994/98 du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité à certaines catégories d'aides horizontales, JOCE L 142, 14 mai 1998. Ce règlement a été récemment modifié par le règlement n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013, JOUE du 31/07/2013.

35. 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 (JOUE du 26 juin 2014). Cf. fiche 4.

36. Cf. fiche 4.

37. 150 millions d'euros annuels pour les régimes relevant des sections 1 (exception faite de l'article 15), 2, 3, 4, 7 (exception faite de l'article 44) et 10 du chapitre III du RGEC.

plan d'évaluation approuvé par la Commission³⁸. Ce plan doit obligatoirement contenir 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, la description de l'organisme indépendant réalisant l'évaluation ou les critères qui seront utilisés pour sa sélection et les modalités prévues pour garantir la publicité de l'évaluation³⁹. Dans la perspective de l'élaboration de ces plans, la Commission a publié un document de travail sur la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État⁴⁰. Le 18 décembre 2014, la Commission a approuvé, pour la première fois, deux plans d'évaluation établis par le Royaume-Uni et par la République tchèque.

3.2.4. Les aides exemptées en vertu du droit originare

L'article 106 § 2 TFUE dispose que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG) ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du TFUE, et notamment aux règles de concurrence. L'article 106 § 2 autorise toutefois une exception aux règles du traité, dans les conditions suivantes :

- il doit exister un acte officiel par lequel l'État confère la responsabilité de l'exécution d'une mission donnée à une entreprise ;
- ce mandat doit se rapporter à un SIEG ;
- l'exception doit être nécessaire pour l'exécution des tâches confiées et proportionnelle (« *exigence de nécessité* ») ;
- le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

Les aides d'État, sous forme de compensations de service public, qui remplissent certaines conditions, sont exemptées de l'obligation de notification préalable⁴¹.

Références bibliographiques

Textes

Règlement n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998, sur l'application des articles 92 et 93 du traité à certaines catégories d'aides horizontales, JOCE L 142, 14 mai 1998, modifié par le règlement n° 733/2013 du conseil du 22 juillet 2013 (*JOUE* L 204, 31 juillet 2013).

Règlement n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du TCE, JOCE L 83, 27 mars 1999, tel que modifié par le règlement n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 (*JOUE* L 204, 31 juillet 2013).

Règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (*JOUE* L 140, 30 avril 2004).

38. Cf. considérant 8 du RGEC.

39. Cf. article 2, §16.

40. Document SWD(2014) 179 final du 28 mai 2014.

41. Cf. fiche 6.

Règlement (CE) no 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) no 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) no 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (*JOUE L 82*, 25 mars 2008).

Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État (2009/C 136/04) (*JOUE C 136*, 16 juin 2009).

Communication de la Commission relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État (2009/C 136/03) (*JOUE C 136*, 16 juin 2009)

Règlement n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (*JOUE L 352*, 24 décembre 2013).

Règlement n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture (*JOUE L 352*, 24 décembre 2013).

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 (*JOUE L 187*, 26 juin 2014)

Jurisprudence

CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/ Italie*, aff. 169/82

TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali (BFM) c/ Commission*, aff. jtes T-126/96 et T-127/96

TPICE, 16 septembre 1998, *Waterleiding c/ Commission*, aff. T-188/95

CJCE, 22 décembre 2008, *Société Régie Networks*, aff. C-333/07

CJUE, 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. C-287/12 P

CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. C-271/13 P

FICHE 19

La procédure de contrôle des aides nouvelles

La Commission est chargée de contrôler, dans le respect des règles de procédure prévues à l'article 108 TFUE, la compatibilité des aides avec le marché intérieur. Cet article prévoit deux procédures : une procédure préliminaire (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire (108 § 2). Le règlement de procédure n° 659/1999 du 22 mars 1999 précise les modalités de mise en œuvre du contrôle exercé par la Commission. Il a été modifié par le règlement n° 734/2013 du 22 juillet 2013.

L'examen préliminaire permet à la Commission de disposer d'un délai de réflexion et d'investigation suffisant pour examiner la conformité partielle ou totale avec le traité des projets d'aide notifiés.

À l'issue de la procédure préliminaire, quatre situations sont envisageables :

- la Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure. Ce silence vaut décision implicite de compatibilité ;
- la Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ;
- la Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible ;
- la Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations, afin d'éclairer la décision de la Commission.

À l'issue de la procédure d'examen, la Commission se prononce, en principe dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure, sur l'existence de l'aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité.

La Commission peut assortir sa décision de conditions et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision.

La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

Toute aide nouvelle, accordée sans autorisation préalable de la Commission, est illégale. Elle est susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération¹. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut, en effet, interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit impérativement examiner, au fond, sa compatibilité, selon une procédure semblable à celle mise en œuvre pour les aides notifiées.

1. Cf. fiche 20.

Afin d'améliorer le contrôle des aides d'État, de nouvelles dispositions ont été adoptées dans le cadre du règlement n° 734/2013 concernant, notamment, les demandes de renseignement adressées à d'autres sources que les États, les amendes et astreintes pouvant être infligées par la Commission lorsqu'il n'est pas satisfait à ces demandes, la faculté d'ouvrir des enquêtes par secteur économique et par instrument d'aide ou encore la coopération avec les juridictions nationales ².

Si l'examen de la compatibilité d'une aide relève, en principe, de la compétence exclusive de la Commission, l'article 108 § 2 al. 3 TFUE prévoit la possibilité de saisir le Conseil.

L'article 107 TFUE pose le principe de l'incompatibilité avec le marché intérieur des aides accordées directement ou indirectement par les États, lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles sont susceptibles d'affecter les échanges (art. 107 § 1 TFUE) mais prévoit des catégories d'aides devant ou pouvant être considérées comme compatibles (art. 107 §§ 2-3 TFUE).

La Commission est chargée de contrôler cette compatibilité.

L'article 108 § 3 TFUE stipule que « *la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent* ».

Or, « *si après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine* » (art. 108 § 2, al. 1^{er}).

Au sens de l'article 1^{er} sous c) du règlement de procédure, constitue une aide nouvelle « *toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante* ³ ».

Une aide nouvelle doit donc, en principe, être notifiée à la Commission afin d'être soumise à son contrôle.

Une aide nouvelle accordée en violation de cette procédure est une aide illégale au sens de l'article 1^{er} sous f) du règlement de procédure, soumise à une procédure de contrôle différente de celle à laquelle est soumise une aide notifiée.

Jusqu'à l'adoption du règlement de procédure ⁴, la Commission fixait unilatéralement, sous le contrôle du tribunal et de la Cour, les modalités d'application des règles générales de procédure contenues dans le traité.

Le règlement de procédure adopté par le Conseil clarifie et stabilise les règles applicables (fixation de délais de traitement des notifications pour la Commission, reconnaissance d'un délai de prescription en matière d'aide, limitation du droit des tiers). Il prévoit également certains aménagements de ces règles en vue d'assurer une plus grande efficacité des procédures de contrôle, une sécurité juridique accrue pour les opérateurs concernés et un renforcement des pouvoirs de sanction de la Commission (injonction de récupération provi-

2. La coopération avec les juridictions nationales avait déjà été abordée dans la communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, JOUE C 85 du 9 avril 2009.

3. Pour la définition des aides existantes, cf. fiche 21.

4. JOCE L 83 du 27 mars 1999.

soire des aides, contrôle sur place). Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 qui, aux termes de son article 1^{er}, « définit les modalités applicables à la forme, à la teneur et à d'autres aspects des notifications et des rapports annuels visés par le règlement (CE) no 659/1999. Il contient également des dispositions concernant le calcul des délais applicables dans toutes les procédures en matière d'aides d'État et le taux d'intérêt applicable à la récupération des aides illégales »⁵.

Le code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État ⁶, publié par la Commission en juin 2009, précise les modalités de contrôle des aides. Il introduit une nouvelle phase dite « de planification amiable », qui intervient avant la notification formelle de l'aide ou au début de la procédure formelle d'examen. Ce code met l'accent sur l'engagement de coopération mutuelle entre les services de la Commission et les États membres qui doit guider toute la procédure d'examen de l'aide.

Le même jour la Commission a adopté une communication relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État ⁷.

Un nouveau règlement a été adopté le 22 juillet 2013. Celui-ci modifie le règlement de 1999 en le complétant sur plusieurs points :

- il prévoit la possibilité de demander des renseignements aux entreprises ou associations d'entreprises après l'ouverture de la procédure formelle d'examen ⁸ (alors que le règlement de 1999 ne vise que les demandes de renseignements adressées aux États membres). Cette faculté de la Commission est assortie de la possibilité de sanctionner les entreprises qui ne donneraient pas suite à ces demandes ;
- il formalise la procédure d'instruction des plaintes ;
- il introduit une base juridique autorisant la Commission à lancer des enquêtes dans certains secteurs économiques ou au sujet de certains instruments d'aide ;
- il renforce la coopération entre les juridictions des États membres et la Commission.

Le règlement n° 372/2014 de la Commission du 9 avril 2014 modifie, pour sa part, le règlement (CE) n° 794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles⁹.

Le règlement de procédure 659/1999 modifié traite de la procédure devant la Commission. Il doit être relevé que, par dérogation, le TFUE prévoit la possibilité, pour un État membre, de saisir le Conseil afin que celui-ci décide qu'une aide est compatible avec le marché intérieur (article 108 § 2 al. 3). La Cour a strictement encadré le recours à cette procédure dérogatoire ¹⁰.

5. JOEL 140 du 30 avril 2004.

6. JOUE C 136 du 16 juin 2009, appliqué par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

7. JOUE C 136 du 16 juin 2009, appliqué par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

8. En ce qui concerne les demandes de renseignements aux bénéficiaires d'une aide, l'État membre concerné doit accepter la demande.

9. JOUE L 109 du 14 avril 2014.

10. Cf. notamment CJUE, 4 décembre 2013, *Commission c/ Conseil*, aff. C-111/10 ; CJUE, 10 décembre 2013, *Commission c/ Irlande e.a.*, aff. C-272/12P, pts 48 et suivants.

I. La procédure de contrôle des aides notifiées

À l'issue de la phase de prénotification¹¹, la Commission décide si elle utilisera la procédure simplifiée ou la procédure normale de droit commun. En l'absence de prénotification, seule s'applique la procédure normale.

I.1. La procédure normale de droit commun

L'article 108 TFUE instaure deux procédures : une procédure préliminaire qui permet à la Commission une appréciation de la compatibilité d'une aide (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire, à laquelle la Commission est tenue de recourir, si elle rencontre des difficultés (108 § 2).

I.1.1. La phase préliminaire

La phase préliminaire permet à la Commission de disposer d'un « *délat de réflexion et d'investigation suffisant pour se former une opinion sur la conformité partielle ou totale avec le traité des projets qui lui ont été notifiés* »¹².

En application de l'article 4 § 1 du règlement de procédure, « *la Commission procède à l'examen de la notification dès sa réception* ».

Lors de la phase initiale, la Commission n'a pas l'obligation de permettre aux intéressés de présenter leurs observations¹³.

En pratique, durant cette phase préliminaire, la Commission cherche à obtenir de l'État dispensateur de l'aide la suppression d'éventuels éléments incompatibles avec le droit des aides d'État.

La Cour de justice a rappelé, dans l'affaire *Sytraval*, que la Commission n'était pas tenue d'instaurer, à ce stade de la procédure, un débat contradictoire avec les tiers plaignants¹⁴. Les tiers sont ainsi, en principe, exclus de la procédure d'examen préliminaire.

La Cour a cependant précisé que « *cette constatation n'implique pas que la Commission n'a pas l'obligation, le cas échéant, d'instruire une plainte en allant au-delà du seul examen des éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par le plaignant* ». Selon la jurisprudence de la Cour, la Commission est en effet tenue « *à un examen diligent et impartial de la plainte* »¹⁵.

Cette phase préliminaire ne peut, en principe, se prolonger au-delà d'un délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure.

Si l'État a notifié le projet d'aide, il ne peut octroyer celle-ci avant la décision de la Commission relative à sa compatibilité avec le traité. Il convient, dès lors, de veiller à ce que la durée de la procédure ne nuise pas aux intérêts de l'État.

En l'absence de détermination des délais par voie réglementaire, la Cour avait décidé que si la Commission n'avait pas ouvert de procédure formelle d'examen dans un délai de

11. Cf. fiche 18.

12. CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, aff. 120/73.

13. CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/ Commission*, aff. 84/82.

14. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/ Commission*, aff. C-367/95 P, arrêt rendu sur pourvoi contre l'arrêt du TPICE du 28 septembre 1995.

15. Sur le droit des tiers dans la procédure, cf. fiche 22.

deux mois à compter de la notification, l'État pouvait, après en avoir donné préavis à la Commission, octroyer l'aide (procédure dite de *Lorenz*¹⁶).

Le règlement de procédure a précisé cette jurisprudence (art. 4 §§ 5-6). Le délai court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète. Si la Commission estime que les informations fournies par l'État membre au sujet de l'aide notifiée sont incomplètes, elle peut demander des renseignements complémentaires. Dans l'hypothèse où l'État ne fournit pas les éléments requis, dans les délais impartis, ou les fournit de façon incomplète, la Commission lui adresse, dans un premier temps, un rappel. Si, à la suite de ce rappel, les renseignements demandés ne sont pas communiqués, la notification est réputée avoir été retirée, à moins que le délai n'ait été prorogé avant son expiration par accord mutuel, ou que l'État n'informe la Commission par une déclaration dûment motivée qu'il considère la notification comme étant complète, parce que les renseignements complémentaires exigés ne sont pas disponibles ou ont déjà été communiqués (art. 4).

La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas de nouvelles informations (art. 4 § 5).

Le délai peut toutefois être prorogé par accord mutuel entre l'État et la Commission (art. 4 § 5).

Le code de bonnes pratiques, adopté en 2009, précise que la Commission s'efforce de regrouper les demandes de renseignements au cours de la phase d'examen préliminaire, afin de rationaliser le déroulement de l'examen.

Il prévoit désormais la possibilité de suspendre l'examen préliminaire. Cette suspension, demandée par un État membre ou opérée d'un commun accord, doit permettre la modification du projet d'aide concerné pour le conformer aux règles en matière d'aides d'État.

1.1.2. À la fin de la procédure préliminaire, quatre situations sont envisageables

La Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois (art. 4 § 6 du règlement de procédure)

Le silence gardé pendant deux mois à compter de la notification vaut décision implicite de compatibilité. Cette solution, issue de la jurisprudence, a été posée à l'article 4 § 6 du règlement de procédure de 1999¹⁷. L'État membre peut alors mettre à exécution les mesures en cause, après en avoir avisé préalablement la Commission, qui dispose d'un délai de quinze jours pour s'y opposer.

En application de l'article 26 § 4 du règlement de procédure, une communication succincte est publiée au *JOUE*.

La Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide (art. 4 § 2 du règlement de procédure)

La Commission délivre alors une lettre administrative, par laquelle elle fait connaître son analyse.

16. CJCE, *Lorenz*, aff. 120/73, précité.

17. Cf. en dernier lieu, pour des faits antérieurs au règlement de procédure : CJCE, 15 février 2001, *Autriche c/ Commission*, aff. C-99/98, pt 84.

*La Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible
(art. 4 § 3 du règlement de procédure)*

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est constitutive d'une aide, mais que sa compatibilité ne fait pas de doute, elle adresse une décision de compatibilité qui met fin à la procédure, à l'État dispensateur ou à l'intéressé ayant porté plainte.

La Commission publie au *JOUE*, en application de l'article 26 § 1 du règlement de procédure, une communication succincte des décisions qu'elle prend en application de l'article 4 §§ 2-3. L'État membre peut alors mettre en œuvre les mesures en cause immédiatement.

La décision de ne pas soulever d'objection peut faire l'objet d'un recours en annulation si le requérant démontre que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen¹⁸.

*La Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen
(art. 4 § 4 du règlement de procédure)*

La phase formelle de la procédure d'examen doit être ouverte dans trois cas :

- révocation d'une décision qui reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision (art. 9 du règlement de procédure) ;
- application abusive d'une aide (art. 16 du règlement de procédure) ;
- si la Commission est convaincue de l'incompatibilité de l'aide ou si elle rencontre des difficultés sérieuses dans l'appréciation de l'aide. « *La notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif. L'existence de telles difficultés doit être recherchée tant dans les circonstances d'adoption de l'acte attaqué que dans son contenu, d'une manière objective, en mettant en rapport les motifs de la décision avec les éléments dont la Commission disposait lorsqu'elle s'est prononcée sur la compatibilité des aides litigieuses avec le Marché commun*¹⁹ ».

« *La Commission ne peut s'en tenir à la phase préliminaire [de l'article [108 § 3 TFUE]] pour prendre une décision favorable à un projet d'aide, que si elle est en mesure d'acquiescer la conviction, au terme du premier examen, que ce projet est compatible avec le traité. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquiescer la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'application de la compatibilité de ce projet avec le Marché commun, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure de l'article [108 § 2]*²⁰ ».

Constituent des indices conduisant à l'ouverture de la procédure formelle d'examen : la durée des discussions préliminaires avec l'État²¹, le fait que le projet d'aide doive être modifié pour être compatible²², le lien existant entre la mesure sous examen et d'autres mesures ayant fait l'objet d'une procédure²³.

18. *Cf. infra*.

19. Jurisprudence constante. *Cf.* par exemple, Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/ Commission*, aff. T-568/08 et T-573/08, pt 61.

20. *Cf.* par exemple : CJCE, 19 mai 1993, *William Cook c/ Commission*, aff. C-198/91, pt 29.

21. La durée de l'examen préliminaire, liée notamment à l'abondance des échanges entre la Commission et l'État concerné, ne suffit toutefois pas à démontrer l'existence de difficultés sérieuses : ce n'est pas la durée ou l'abondance des échanges qui importe mais ce que ces derniers révèlent (*cf.* Trib. UE, 27 septembre 2011, *3F c/ Commission*, aff. T-30/03, pt 70, confirmé par la Cour : CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, aff. C-646/11 P).

22. *Idem*, pt 60.

23. TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/ Commission*, aff. T-11/95.

L'absence d'ouverture de la procédure constitue alors un vice de procédure substantiel, qui entraîne l'annulation de la décision de ne pas soulever d'objections. Par exemple, dans un arrêt de 2000, le Tribunal a annulé une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections. Il a constaté que le dossier révélait les difficultés sérieuses d'appréciation rencontrées par la Commission pour la qualification des mesures en cause, ce que confirmait la durée de l'examen préliminaire, d'environ trois ans, qui excédait notablement ce qu'implique normalement un premier examen et témoignait de ces difficultés. De telles difficultés rendaient obligatoire l'ouverture d'une procédure formelle d'examen²⁴.

En application de l'article 26 § 2 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* les décisions d'engager la procédure formelle d'examen, dans la version linguistique faisant foi. Dans les *JOUE* publiés dans les autres langues, la décision est accompagnée d'un résumé dans la langue concernée. La Cour a jugé que cela constituait « *un moyen adéquat de faire connaître à tous les intéressés l'ouverture de la procédure* »²⁵.

La Commission n'est pas tenue, lorsqu'elle décide d'ouvrir une procédure formelle d'examen, de présenter une analyse aboutie de la mesure en cause. En revanche, selon le Tribunal, la Commission doit suffisamment définir le cadre de son examen, afin que l'État soit en mesure de se défendre²⁶.

Le code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État prévoit, au point 4.2., qu'une phase de planification amiable peut être déclenchée, à la demande de l'État membre concerné, au début de la procédure formelle d'examen.

La planification amiable est une forme de « coopération structurée » ayant pour objet d'accorder les États membres et les services de la Commission sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission, après sa notification (point 4.1.)²⁷.

1.1.3. La phase d'examen contradictoire

En application de l'article 6 § 1 du règlement de procédure, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen :

- « *récapitule les éléments pertinents de fait et de droit* » ;
- « *inclut une évaluation préliminaire, par la Commission, de la mesure proposée visant à déterminer si elle présente le caractère d'une aide* » ;
- « *expose les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le Marché commun* » ;
- « *invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois* »²⁸.

24. TPICE, 10 mai 2000, *Sociedade Independente de Comunicação c/ Commission*, aff. T-46/97. Cf. également, Trib. UE, 7 novembre 2012, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) c/Commission*, aff. T-137/10 (annulation de la décision C(2009) 8120 de la Commission du 28 octobre 2009, concernant l'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du financement des hôpitaux publics du réseau IRIS de la région de Bruxelles-Capitale).

25. CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82.

26. TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/ Commission*, aff. T-427/04 et T-17/05, pt 137.

27. Cf. fiche 18.

28. Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

Bien que l'article 108 TFUE et l'article 4 du règlement de procédure ne l'évoquent pas, la procédure formelle d'examen peut également être ouverte pour vérifier si une mesure constitue une aide au sens de l'article 107²⁹.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations.

La notion de personnes intéressées est entendue de façon extensive

Le règlement de procédure qualifie de « *parties intéressées* », dans une procédure ouverte par la Commission, « *tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les organisations professionnelles* » (art. 1^{er} sous h)).

Les conditions à remplir par une personne physique ou morale pour être considérée comme intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE ont été définies par le Tribunal, dans une ordonnance du 25 juin 2003, *Rafael Pérez Escolar* (aff. T-41/01) : « *Une personne physique ou morale, afin de se voir reconnaître la qualité d'intéressée au sens de [l'article 108 § 2 TFUE], tel que précisé par la jurisprudence mentionnée aux points 33 et 34 supra, doit pouvoir justifier d'un intérêt légitime à ce que les mesures d'aides en cause soient ou ne soient pas mises en œuvre, ou maintenues lorsqu'elles ont déjà été accordées. S'agissant d'une entreprise, un tel intérêt légitime peut, notamment, consister en la protection de sa position concurrentielle sur le marché, dans la mesure où celle-ci serait affectée par des mesures d'aides* » (pt 35).

« *Reconnaître la qualité d'intéressé [...] à toute personne ayant, à l'égard des mesures étatiques mises en cause, un intérêt purement général ou indirect reviendrait, le cas échéant, à admettre que tout contribuable est un intéressé au sens de la disposition susmentionnée par rapport à une aide financée au moyen des ressources fiscales générales d'un État membre* » (pt 36).

« *Le seul fait d'avoir introduit une plainte devant la Commission ne saurait suffire à conférer au requérant la qualité d'intéressé [...] dès lors qu'il ne justifie pas d'un intérêt légitime à demander à la Commission d'examiner la compatibilité des mesures dénoncées avec les règles communautaires en matière d'aides étatiques* » (pt 39).

En ce qui concerne le bénéficiaire de l'aide, la Cour de justice a jugé que « *la jurisprudence a reconnu au bénéficiaire de l'aide certains droits procéduraux. Toutefois, ces derniers visent à permettre audit bénéficiaire de fournir des informations à la Commission et de faire valoir ses arguments, mais ne lui confèrent pas le statut de partie à la procédure*³⁰ ». En effet, les décisions de la Commission en matière d'aide ont pour seuls et uniques destinataires les États concernés³¹.

Les parties intéressées sont invitées à présenter leurs observations

En application des articles 6 § 1 et 20 § 1 du règlement de procédure, l'ensemble de ces intervenants potentiels a le droit d'être entendu. Les informations doivent parvenir

29. TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/ Commission*, aff. T-95/94.

30. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03, pt 34. Cf. également CJUE, 28 février 2013, *Ellinika Nafigeia AE*, aff. C-246/12P, pts 54-62.

31. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/ Commission*, aff. T-62/08, pt 166.

à la Commission dans un délai fixé, en général, à un mois³². Le tribunal a jugé que « *les intéressés, loin de pouvoir se prévaloir des droits de la défense reconnus aux personnes à l'encontre desquelles une procédure est ouverte [...] disposent du seul droit d'être associés à la procédure administrative dans une mesure adéquate tenant compte des circonstances du cas d'espèce*³³ ». Les parties intéressées et les parties plaignantes et concurrentes n'ont pas accès au dossier et, en particulier, aux informations et observations soumises à la Commission durant la procédure³⁴. La consultation des intéressés vise exclusivement à éclairer la Commission dans sa prise de décision³⁵.

Par ailleurs, le règlement n° 735/2013 a introduit dans le règlement de procédure une base juridique spécifique concernant les demandes de renseignements adressées à d'autres sources que l'État membre concerné. Ainsi, aux termes de l'article 6 bis, §1 du règlement de procédure modifié « [a]près l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 6 [...], la Commission peut demander à un autre État membre, à une entreprise ou à une association d'entreprises de lui fournir tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire ne suffisent pas, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ».

S'agissant des demandes adressées aux entreprises bénéficiaires d'une aide, l'État concerné doit accepter la demande formulée par la Commission.

Les réponses sont, sous réserve des renseignements confidentiels, également communiquées à l'État membre concerné.

Si les renseignements fournis sont inexacts, dénaturés ou incomplets, la Commission, peut, aux termes du nouvel article 6 ter du règlement de procédure, infliger des amendes et astreintes aux entreprises concernées.

Consultations avec l'État membre concerné

L'État membre visé par la procédure formelle engagée par la Commission dispose, en tant que destinataire de la décision de la Commission, d'un statut privilégié dans ses contacts avec celle-ci.

L'État concerné est invité, à l'instar des « *parties intéressées* », à présenter ses observations à la Commission (art. 6 § 1).

En outre, les observations reçues par la Commission lui sont communiquées (art. 6 § 2)³⁶. Il a la possibilité de répondre aux observations transmises dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois. Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

L'audition de l'État concerné constitue une formalité substantielle dont la violation entraîne la nullité des décisions de la Commission qui ordonnent la suppression ou la modification

32. Il est à noter que les intéressés peuvent en outre « *informer la Commission de toute aide prétendue illégale et de toute application prétendue abusive de l'aide* » (art. 20 § 2 du règlement de procédure).

33. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways*, T-371/94 et T-394/94, pt 60 ; cf. également en ce sens TPI, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pt 125 ; CJUE, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. C-246/12P, préc.

34. Cf. en ce sens TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, aff. T-613/97, pt 90.

35. Le règlement de procédure n° 659/1999 n'impose notamment pas à la Commission de prendre position sur les observations des parties intéressées lors de la procédure formelle d'examen : CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/ Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-106/09P et C-107/09P, pts 177 et 178.

36. Toute partie intéressée peut demander, pour cause de préjudice potentiel, que son identité ne soit pas révélée à l'État (art. 6 § 2), cf. fiche 22.

d'une aide³⁷. Par conséquent, l'entreprise bénéficiaire de l'aide, tout comme l'entité territoriale infra-étatique qui l'a octroyée, disposent d'un intérêt légitime à se prévaloir d'un tel vice de la décision de la Commission, car la violation du droit de l'État membre à être entendu peut avoir eu une incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

1.1.4. À l'issue de la procédure d'examen, la Commission statue sur l'existence d'une aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité

La procédure formelle d'examen est clôturée par une décision, dès lors que sont levés les doutes rencontrés par la Commission dans son examen.

La Commission doit, en principe, adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure

L'article 7 § 6 du règlement de procédure dispose que « *la Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure. Ce délai peut être prorogé d'un commun accord entre la Commission et l'État membre concerné* ».

Le règlement donne également la possibilité à l'État de contraindre la Commission à adopter une décision. L'article 7 § 7 dispose qu'à « *l'issue du délai visé au § 6, et si l'État membre concerné le lui demande, la Commission prend dans un délai de deux mois une décision sur la base des informations dont elle dispose. Le cas échéant, elle prend une décision négative, lorsque les informations fournies ne permettent pas d'établir la compatibilité* ».

Le délai de dix-huit mois prévu par le règlement de procédure n'est pas un délai impératif. Les juridictions communautaires ont estimé qu'un délai de vingt-deux mois pour adopter une décision au terme de la procédure formelle d'examen, n'était pas déraisonnable³⁸.

Le code de bonnes pratiques précise que la Commission doit s'efforcer d'adopter la décision finale au plus tard dans les quatre mois suivant la communication des dernières informations par l'État membre.

La procédure formelle d'examen est close à l'initiative de la Commission. La procédure peut être interrompue à la demande de l'État dispensateur de l'aide, qui retire sa notification et confirme que l'aide ne sera pas accordée (art. 8 du règlement de procédure).

La Commission prend une décision « obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne » (art. 288 al. 4 TFUE)

« *La Commission notifie ces décisions sans délai à l'État membre concerné et donne à ce dernier la possibilité de lui indiquer les informations qu'il considère comme étant couvertes par l'obligation du secret professionnel* » (art. 25 du règlement de procédure).

La décision de la Commission doit être suffisamment motivée, afin de permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle.

37. TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pts 141-142.

38. » *S'agissant du délai de vingt-deux mois séparant l'ouverture de la procédure formelle d'examen de la décision finale, il ressort de l'article 7 § 6, du règlement n° 659/1999, entré en vigueur le 16 avril 1999, que la "Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure". Un délai de vingt-deux mois ne saurait donc être déraisonnable du seul fait qu'il dépasse ce délai de dix-huit mois, lequel, s'il constitue un objectif à respecter, ne représente pas pour autant un délai impératif. De plus la requérante ne conteste pas que la période de relative inertie qui est intervenue au milieu de la procédure formelle d'examen soit imputable aux autorités italiennes auxquelles il avait été demandé – sans succès – des précisions en ce qui concerne, notamment, la qualification éventuelle d'aide à l'exportation.* » TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, aff. T-190/00, pt 139.

Le juge communautaire a précisé que l'exigence de motivation d'une décision prise en matière d'aides d'État ne saurait être déterminée en fonction de l'intérêt d'information du seul État membre auquel cette décision est adressée ³⁹.

Le juge communautaire a également précisé que la Commission, pour prendre sa décision, applique « *les règles en vigueur au moment où elle se prononce* ⁴⁰ » et non celles en vigueur au moment où le projet d'aide lui est notifié.

Conformément à l'article 26 § 3 du règlement de procédure, la Commission publie au JOUE les décisions de clore la procédure formelle qu'elle prend en application de l'article 7 du règlement.

Les différentes décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen (art. 7 du règlement de procédure)

– Décision constatant que la mesure notifiée n'est pas une aide

Lorsque la Commission constate que la mesure notifiée, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision (art. 7 § 2).

– « Décision positive »

Lorsque la Commission constate, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, que les doutes concernant la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur sont levés, elle décide que l'aide est compatible avec le marché intérieur et adopte une « *décision positive* » (art. 7 § 3). La Commission précise dans sa décision les dérogations inscrites dans le traité qui ont été mises en œuvre ⁴¹.

– « Décision conditionnelle »

La Commission peut assortir sa décision positive de conditions permettant d'assurer la compatibilité avec le marché intérieur (par exemple, publication d'un rapport annuel) et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision ⁴² (art. 7 § 4). La décision prise dans cette hypothèse est une « *décision conditionnelle* ».

En application de l'article 9 du règlement de procédure, « *la Commission peut révoquer une décision prise en application [...] de l'article 7 § 2, 3, ou 4, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, dans le cas où cette décision reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Avant de révoquer une décision et de prendre une nouvelle décision, la Commission ouvre la procédure formelle d'examen conformément à l'article 4 § 4* ».

– « Décision négative »

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est incompatible avec le marché intérieur, elle décide que celle-ci ne peut être mise à exécution. Elle prend à cette fin une « *décision négative* » (art. 7 § 5). La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

39. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/ Commission*, aff. T-371/94, pt 62.

40. CJCE, 11 décembre 2008, *Commission contre Freistaat Sachsen*, aff. C-334/07, pt 53.

41. Lorsqu'il s'agit d'un régime d'aide octroyé avec l'accord de la Commission, sa mise en œuvre sera par la suite contrôlée périodiquement conformément à l'article 108 § 1 TFUE et des articles 17 à 19 du règlement de procédure.

42. Cf. fiche 23.

1.1.5. Contrôle de l'application des décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen

Le règlement de procédure a renforcé les pouvoirs de contrôle de la Commission européenne (art. 22).

Afin de permettre à la Commission de veiller au respect de ses décisions relatives aux aides individuelles, l'article 22 du règlement de procédure l'autorise à procéder à des visites de contrôle auprès de l'entreprise bénéficiaire, lorsqu'elle a de sérieux doutes sur leur respect.

Les agents mandatés par la Commission disposent de pouvoirs importants (accès à tous les locaux et terrains de l'entreprise visitée, possibilité de demander des explications orales et contrôle des livres et documents professionnels). Ils peuvent être assistés, le cas échéant, par des experts indépendants (art. 22 § 2).

La Commission informe en temps utile, et par écrit, l'État membre concerné de la visite de contrôle sur place et de l'identité des agents et des experts qui en sont chargés. Ces derniers présentent à leur arrivée une autorisation écrite spécifiant l'objet et le but de la visite (art. 22 § 3).

L'État membre sur le territoire duquel doit avoir lieu la visite peut mandater des agents pour y assister (art. 22 § 4). Si l'entreprise s'oppose à la visite de la Commission, l'État membre concerné prête aux agents et aux experts mandatés par la Commission l'assistance nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission (art. 22 § 6).

En application de l'article 23 § 1 du règlement de procédure, si l'État membre concerné ne se conforme pas à une décision conditionnelle ou négative, en particulier lorsque l'aide a été accordée en violation de la procédure de notification, la Commission peut saisir directement la Cour de justice (art. 108 § 2 TFUE).

La décision déclarant une aide incompatible s'impose à toutes les autorités nationales et en particulier aux juridictions. L'entreprise concurrente pourra donc demander l'application de cette décision devant le juge national.

1.2. La procédure de contrôle simplifiée

La Commission, dans une communication du 16 juin 2009⁴³, a présenté une nouvelle procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État. Elle permet à la Commission de vérifier la conformité de la mesure notifiée aux dispositions et pratiques existantes, sans exercer aucun de ses pouvoirs discrétionnaires. Cette procédure ne s'applique qu'aux mesures ayant fait l'objet d'une prénotification.

Sont susceptibles d'être examinées au titre de cette procédure :

- les mesures d'aides entrant dans les sections « appréciation normale » des encadrements ou lignes directrices existants ;
- les mesures conformes à la pratique décisionnelle établie de la Commission ;
- les mesures prorogeant ou étendant les régimes existants.

La Commission publie sur son site Internet un résumé de la notification formelle de l'aide en cause au moyen du formulaire type annexé à sa Communication sur la procédure simplifiée⁴⁴. Les tiers intéressés peuvent dans les dix jours ouvrables suivants, présenter leurs

43. *JOUÉ* C 136, 16 juin 2009, appliquée par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

44. Cette publication n'intervient que dans le cadre de la procédure simplifiée. L'État membre concerné sera considéré comme étant d'accord avec le fait que les renseignements transmis dans sa notification, devant être publiés sur le site

observations, en particulier sur les circonstances qui pourraient nécessiter une enquête plus poussée. Dans le cas où les parties intéressées exprimeraient des doutes, que la Commission estime justifiés, sur la mesure notifiée, la Commission reviendra à la procédure normale (cf. *supra*) et en informera l'État membre et les parties intéressées. L'État membre sera également informé de tout doute justifié et pourra présenter ses observations.

Si elle constate que la mesure notifiée satisfait aux critères de la procédure simplifiée, la Commission s'efforce d'adopter une décision simplifiée dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la notification formelle. Elle en publie un résumé au Journal officiel, conformément à l'article 26 du règlement de procédure.

2. La procédure de contrôle des aides illégales

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation préalable de la Commission est illégale. Elle est donc susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération⁴⁵.

Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut en effet interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit examiner, au fond, sa compatibilité⁴⁶.

2.1. La procédure d'examen des aides illégales par la Commission

En application de l'article 10 § 1 du règlement de procédure, « *lorsque la Commission a en sa possession des informations concernant une aide prétendue illégale, qu'elle qu'en soit la source, elle examine ces informations sans délai* ».

Le déroulement des procédures d'examen (préliminaire et formelle) est identique à celui des procédures mises en œuvre pour les aides notifiées (art. 13 du règlement de procédure)⁴⁷.

Toutefois, les délais posés par le règlement de procédure pour la procédure préliminaire et la procédure formelle ne sont pas opposables à la Commission pour l'examen des aides non notifiées. En effet, lorsque la Commission décide (spontanément ou à la suite d'une plainte) d'ouvrir une procédure d'examen sur une aide non notifiée, elle n'est soumise à aucun délai (art. 13 § 2). Toutefois, les juridictions communautaires vérifient que la Commission a agi dans un délai raisonnable, celle-ci n'étant pas « *autorisée à perpétuer un état d'inaction pendant la phase préliminaire d'examen* »⁴⁸. Le caractère raisonnable doit s'apprécier « *en fonction des circonstances propres à chaque affaire, telles que la complexité de celle-ci et le comportement des parties* »⁴⁹.

Le règlement 734/2013 modifie partiellement l'article 10 du règlement de procédure en ajoutant que « [l]a Commission examine sans délai toute plainte déposée par une partie intéressée conformément à l'article 20, paragraphe 2, et veille à ce que l'État membre

Internet, ne revêtent pas un caractère confidentiel. Il est invité à indiquer clairement si la notification contient des secrets d'affaires. Pour un exemple de résumé de notification publié par la Commission, voir le cas des aides à l'édition de littérature basque notifiée le 8 janvier 2010 : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/Not_N15_2010_WL_EN.pdf

45. Cf. fiche 20.

46. CJCE, 14 février 1990, *Commission c/ France (Boussac)*, aff. 301/87.

47. En particulier, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen en cas de difficultés sérieuses (cf. Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-512/11).

48. Cf. par ex. CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P, pt 81.

49. *Id.*, pt 82.

concerné soit pleinement et régulièrement informé de l'avancée et des résultats de l'examen »⁵⁰. Il prévoit, également, que la Commission peut, conformément aux nouveaux articles 6 *bis* et 6 *ter*, demander des renseignements à un autre État membre, à une entreprise ou une association d'entreprises.

2.2. Mesures provisoires et pouvoirs d'injonction de la Commission

2.2.1. La Commission peut, le cas échéant, demander à l'État membre concerné de lui fournir des renseignements (art. 10 § 2 du règlement de procédure)

Dans l'hypothèse où l'État ne les fournit pas dans les délais impartis, la Commission peut lui adresser une injonction de fournir ces informations (art. 10 § 3).

Si l'État ne fournit pas les renseignements demandés, la Commission peut alors cesser ses investigations et son examen et conclure directement à la compatibilité ou plus sûrement à l'incompatibilité de l'aide, sur la base des seuls éléments en sa possession (art. 13 § 1). Cette décision définitive peut contenir une obligation de récupération (art. 14).

2.2.2. La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction (art. 11 du règlement de procédure)

La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction de suspension de l'octroi de l'aide, ainsi que d'injonction de récupération provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Ce pouvoir est toutefois strictement encadré.

Si l'État ne cesse pas le versement de l'aide ou ne se conforme pas à l'injonction de récupération, la Commission doit continuer son examen au fond, pour arriver ultérieurement à une décision définitive. Elle peut aussi faire sanctionner par la Cour le non-respect par l'État de l'injonction qui lui a été notifiée par la Commission. Il lui est, en effet, possible de saisir la Cour pour faire constater la violation par l'État de la décision d'injonction (art. 12).

2.3. La décision de la Commission

Si la Commission décide, après examen, que l'aide est incompatible avec le marché intérieur, elle peut assortir sa décision d'incompatibilité d'une demande de récupération de l'aide, éventuellement assortie d'intérêts (art. 14 du règlement de procédure).

La Commission peut considérer que l'aide est compatible. Mais cette décision ne permet pas une « régularisation » *a posteriori* de la mesure non notifiée. Dès lors, les concurrents pourront demander au juge national de tirer toutes les conséquences de l'illégalité liée à l'absence de notification préalable de l'aide⁵¹.

2.4. Cas particulier des procédures ouvertes sur plainte

Aux termes de l'article 20 du règlement de procédure, « [t]oute partie intéressée peut informer la Commission de toute aide illégale prétendue et de toute application prétendue abusive de l'aide. Lorsque la Commission estime, sur la base des informations dont elle

50. Cf. pt 2.4., *infra*.

51. Cf. fiche 20.

dispose, qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour se prononcer sur le cas, elle en informe la partie intéressée. Lorsque la Commission prend une décision sur un cas concernant la teneur des informations fournies, elle envoie une copie de cette décision à la partie intéressée ». Le règlement 372/2014 a introduit un article 11 bis dans le règlement 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement de procédure, précisant que seules les plaintes soumises par une « partie intéressée » sont recevables⁵².

Si le règlement de procédure impose à la Commission de répondre à la plainte⁵³, en ouvrant la phase préliminaire d'examen prévue à l'article 4⁵⁴, il ne prévoit pas de délai à cette fin. La Commission a, toutefois, précisé, dans le code de bonnes pratiques, qu'elle « mettra tout en œuvre pour examiner une plainte dans un délai indicatif de douze mois à compter de sa réception. Ce délai ne constitue pas un engagement contraignant ». (pt 7.2.). Même si la Commission a la possibilité d'accorder des degrés de priorités différents aux plaintes dont elle est saisie⁵⁵, elle s'efforce donc, à l'issue des douze mois, d'avoir adopté une décision pour les cas prioritaires et adressé au plaignant une lettre lui exposant ses conclusions préliminaires, dans les autres cas. Le règlement 734/2013 indique, pour sa part, que « [l]a Commission examine sans délai toute plainte déposée par une partie intéressée ».

La transmission des informations au sens de l'article 20 du règlement de procédure n'est soumise à aucune condition de forme. Dès lors, la Commission ne peut refuser d'instruire une plainte au motif que certaines conditions d'ordre formel n'auraient pas été respectées⁵⁶. C'est pourquoi, la Commission a, dans le règlement 734/2013, prévu une formalisation des plaintes par l'adoption d'un nouveau formulaire obligatoire. Aux termes du considérant 14 du règlement « [l]es informations communiquées qui ne respecteront pas ces conditions devraient être traitées en tant que renseignements d'ordre général concernant le marché et ne devraient pas nécessairement entraîner l'ouverture d'enquête d'office ». La Commission a présenté ce nouveau formulaire de plainte le 9 avril 2014⁵⁷.

Références bibliographiques

La procédure d'examen préliminaire

- CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, aff. 120/73.
- CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, aff. 84/82.
- CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/Commission*, aff. C-367/95 P.
- CJCE, 15 février 2001, *Autriche c/Commission*, aff. C-99/98.
- TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/Commission*, aff. T-11/95.
- TPICE, 10 mai 2000, *Sociedade Independente de Comunicação c/Commission*, aff. T-46/97.
- Trib. UE, 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07, (confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P).

52. Sur la notion de « partie intéressée », cf. *supra* 1.1.3.

53. En l'absence de toute réponse de la part de la Commission, le plaignant peut exercer un recours en carence à son encontre (cf. Trib., 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07 ; confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P).

54. Cf. not. Trib., 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, aff. T-182/10, pts 21-35.

55. CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres/ Commission*, aff. C-119/97, pt 88.

56. Cf. Trib., *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07, préc. ; confirmé par CJUE, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P, préc.

57. Accès au formulaire sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fr.html

Trib. UE, 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, aff. T-182/10.
CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, aff. C-646/11 P.
CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P.
Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-512/11.

La procédure formelle d'examen

CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82.
CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, aff. 84/82.
CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres c/Commission*, aff. C-119/97.
CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, aff. C-276/03.
CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-106/09P et C-107/09P.
TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/Commission*, aff. T-95/94.
TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/Commission*, aff. T-371/94.
TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, aff. T-613/97.
TPICE, 15 mars 2001, *Prayon-Rupel*, aff. T-73/98.
TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99.
TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, aff. T-190/00.
TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/Commission*, aff. T-427/04 et T-17/05.
Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/Commission*, aff. T-568/08 et T-573/08.
Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/Commission*, aff. T-62/08.
Trib. UE, 27 septembre 2011, *3F c/Commission*, aff. T-30/03 Renv.

FICHE 20

La récupération des aides illégales

Lorsqu'un État membre a accordé à un opérateur économique une aide illégale, il lui incombe, en principe, de la récupérer, afin de rétablir la situation économique telle qu'elle existait préalablement au versement de cette aide. De jurisprudence constante, la Cour considère que cette récupération ne saurait être considérée comme une sanction¹ ; elle n'est que la conséquence logique et proportionnée, au regard de l'objectif de concurrence effective établie par le traité², de l'infraction constatée³.

Le défaut de notification préalable rend automatiquement l'aide illégale. Une aide illégale, car non notifiée, mais déclarée compatible par la Commission, ne fait pas l'objet d'une récupération. Le juge national⁴ peut néanmoins exiger que le bénéficiaire de l'aide rembourse l'équivalent des intérêts qu'il aurait dû acquitter sur le marché bancaire entre le versement de l'aide et la déclaration de compatibilité par la Commission.

La récupération des aides illégales incompatibles est une obligation instituée par la Commission⁵ pour inciter les États membres à respecter l'obligation, posée à l'article 108 § 3 TFUE, de lui notifier les projets d'aides. Le règlement de procédure n°659/1999 du 22 mars 1999 régit cette récupération (chapitre III « Procédure en matière d'aides illégales »). La Commission a également publié en 2007 une communication concernant la mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur⁶.

L'article 1^{er} f) du règlement de procédure définit l'aide illégale comme « *une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108 § 3* », c'est-à-dire octroyée sans avoir été notifiée à la Commission ou avant que cette dernière ait statué sur sa compatibilité avec le TFUE. Face à l'octroi illégal d'une aide, deux institutions ont des pouvoirs distincts, mais complémentaires. La Commission doit examiner la compatibilité de l'aide illégale avec le marché intérieur et n'ordonne sa récupération qu'en cas d'aide incompatible, alors que les juridictions nationales doivent en ordonner la récupération, sans pouvoir se prononcer sur sa compatibilité. Dans le cadre du chantier de la modernisation des règles applicables aux aides d'État, le règlement n° 734/2013 du 22 juillet 2013 a ajouté au règlement de procédure des dispositions relatives à la coopération avec les juridictions nationales. En dernier lieu, le règlement n°372/2014 du 9 avril 2014 a modifié les modalités de mise en œuvre de cette procédure en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

1. CJCE, 17 juin 1999, *Belgique c/ Commission*, aff. C-75/97, pt 65.

2. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, aff. C-278/92, pt 75.

3. CJCE, 10 juin 1993, *Commission c/ Grèce*, aff. C-183/91, pt 16.

4. CE, 19 décembre 2008, n° 274923, *CELF*.

5. Communications de 1983 et 1995.

6. *JOUE* C 272 du 15 novembre 2007, p.4.

L'obligation de récupération des aides illégales ne découle pas directement du traité CE. Elle a d'abord été instituée par la Commission ⁷ pour inciter les États membres à respecter l'obligation, posée à l'article 108 § 3 TFUE, de lui notifier les projets d'aides. En 1999, le règlement de procédure n°659/1999 ⁸ a organisé cette pratique dans son chapitre III « Procédure en matière d'aides illégales ».

I. Les pouvoirs de la Commission

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation expresse de la Commission est illégale. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut interdire une aide au seul motif qu'elle n'est pas notifiée. Elle doit impérativement examiner, au fond, la compatibilité de l'aide ⁹.

La Commission dispose, cependant, de divers moyens pour sanctionner l'absence de notification et l'octroi illégal d'une aide.

I.1. Les pouvoirs d'injonction (art. 10, 11 et 13 du règlement de procédure n°659/1999)

I.1.1. L'injonction de fournir des informations (art. 10 et 13)

La Commission a le pouvoir d'enjoindre aux États de lui fournir toutes informations qu'elle juge nécessaires sur des aides non notifiées. Cette demande est un acte susceptible de recours ¹⁰.

Si la Commission n'obtient pas de réponse ou si les informations fournies lui paraissent insuffisantes, pour apprécier la situation litigieuse, elle prend sa décision sur le fondement des renseignements disponibles. La Commission peut prendre des mesures provisoires de suspension ou de récupération de l'aide.

I.1.2. L'injonction de suspension de l'octroi de l'aide (art. 11 § 1)

Il s'agit d'imposer aux États de suspendre l'octroi d'une aide (ou d'une mesure susceptible de constituer une aide) qui n'aurait pas été notifiée à la Commission, mais dont elle aurait eu connaissance. La suspension du versement de l'aide se prolonge, jusqu'à ce que la Commission ait statué sur la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

Cet instrument ne peut bien évidemment être utilisé qu'en cas de régime d'aide ou d'aide versée en plusieurs tranches. Lorsque l'aide a déjà été intégralement versée, l'injonction de suspension est inutile.

I.1.3. L'injonction de récupération provisoire (art. 11 § 2)

La récupération d'une aide peut être imposée à titre provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Cela donne à la Commission un instrument de pression considérable sur les États membres.

7. Communications de 1983 et 1995.

8. Règlement de procédure n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999, modifié en 2004 et 2007.

9. CJCE, 14 février 1990, *Commission c/ France (Boussac)*, aff. C-301/87.

10. CJUE, 13 octobre 2011, *Deutsche Post AG et Allemagne c/ Commission*, aff. jtes C-463/10 P et C-475/10 P.

L'article 11 § 2 du règlement dispose cependant que l'injonction de récupération provisoire ne peut être utilisée que lorsque les conditions suivantes sont remplies : « – *Selon une pratique établie, le caractère d'aide de la mesure concernée ne fait pas de doute et :*

- *il y a l'urgence à agir et ;*
- *il existe un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent ».*

La Commission n'a encore jamais ordonné de récupération provisoire d'une aide. Elle s'est engagée, lors de la négociation du règlement de procédure, à ne pas abuser de ce nouvel instrument.

La décision d'injonction de récupération provisoire peut être contestée devant le juge communautaire par l'État ou le bénéficiaire de l'aide. Ce recours n'est cependant pas suspensif. Le bénéficiaire de l'aide peut demander le sursis à exécution de la mesure¹¹ mais les critères appliqués par la Cour de justice rendent le sursis à exécution difficile à obtenir¹².

Les conséquences de la violation par l'État d'une injonction de récupération provisoire sont difficiles à apprécier. Juridiquement, l'État risque une condamnation en manquement par la Cour de justice¹³. Compte tenu des délais de jugement, ce risque est cependant assez faible (il est vraisemblable que la Commission aura achevé l'examen au fond de la compatibilité de l'aide avant le prononcé de l'arrêt de la Cour).

1.2. L'obligation de récupération de l'aide auprès de l'entreprise bénéficiaire

L'article 14 § 1 du règlement de procédure prévoit qu'« *en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire* ».

1.2.1. Calendrier de mise en œuvre de l'obligation de récupération

Ces aides doivent être recouvrées, dans un délai de quatre mois à compter de l'adoption par la Commission de la décision de récupération, auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective¹⁴.

L'État doit également, dans un délai de deux mois à compter de l'adoption de la décision, informer la Commission des mesures prévues ou prises. Si un État membre connaît des difficultés telles qu'il est impossible de respecter l'un ou l'autre de ces délais, il doit en informer la Commission et fournir une justification appropriée. La Commission peut alors prolonger le délai, conformément au principe de coopération loyale¹⁵.

Une récupération, postérieure aux délais impartis, ne saurait satisfaire aux exigences du Traité¹⁶.

11. Article 278 TFUE : « *Les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué* ».

12. Trib. UE, ordonnance du 19 septembre 2012, *Grèce c/ Commission*, aff T-52/12 R. En 2012, le Tribunal a fait droit à la demande de la Grèce de surseoir à l'exécution d'une décision de récupération d'aides versées à des agriculteurs. Il a jugé notamment que la condition tenant au caractère urgent de la demande en référé était remplie, la récupération des aides risquant de compromettre sérieusement l'accomplissement de la mission de l'administration grecque de lutte contre l'évasion fiscale ainsi que l'ordre public.

13. Cf. point 1.3.

14. CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-303/88, pt 57 et CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pt 75.

15. CJCE, 1^{er} juin 2006, *Commission c/ Italie*, aff. C-207/05.

16. CJUE, 17 octobre 2013, *Commission c/ Italie*, aff. C-344/12.

1.2.2. L'aide à récupérer inclut les intérêts sur la période

Le règlement de procédure, en son article 14 § 2, prévoit, en outre, que « l'aide à récupérer en vertu d'une décision de récupération comprend des intérêts qui sont calculés sur la base d'un taux approprié fixé par la Commission. Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération ¹⁷ ».

La pratique de la Commission est de demander systématiquement la récupération des aides indûment versées (principal et intérêts comptabilisés à partir du versement de l'aide). Il peut s'agir, dans certains cas, de sommes considérables. À titre d'exemple, la France a dû récupérer auprès de France Télécom une somme s'élevant, à plus d'1 milliard d'euros ¹⁸.

1.2.3. Identification du bénéficiaire, redevable de l'obligation de remboursement de l'aide

S'il apparaît, au moment de l'exécution de la décision, que l'aide a été transférée à d'autres entités, l'État membre peut, si la Commission ne l'a pas déjà fait dans sa décision, avoir à étendre la procédure de récupération à l'ensemble des bénéficiaires effectifs, afin que l'obligation de récupération ne soit pas contournée.

Les juridictions communautaires ont fourni quelques orientations quant aux conditions d'une telle extension de l'obligation de récupération aux entreprises autres que le bénéficiaire initial de l'aide.

Le transfert éventuel de l'aide illégale est susceptible d'intervenir à l'occasion de la cession des parts sociales de la société bénéficiaire, « share deal », ou, plus occasionnellement, de ses actifs, « asset deal ». Il convient alors de déterminer qui de l'acheteur, du vendeur ou, le cas échéant, de l'entreprise vendue, initialement bénéficiaire de l'aide, est redevable de l'obligation de restitution.

La cession des parts sociales de la société bénéficiaire (« share deal »)

Dans l'hypothèse d'une cession des parts sociales d'une entreprise bénéficiaire d'une aide incompatible à des conditions de marché, il n'y a pas transfert de l'aide dans le chef de l'acheteur, lorsque la reprise s'effectue à un prix qui prend en compte les aides versées à la cible, « c'est-à-dire au prix le plus élevé qu'un investisseur privé agissant dans des conditions normales de concurrence était prêt à payer pour cette société dans la situation où elle aurait dû se trouver notamment après avoir bénéficié d'aides d'État, l'élément d'aide a été évalué au prix du marché et inclus dans le prix d'achat » ¹⁹.

Dans ce cas de figure, la Cour a tout d'abord jugé que l'obligation de restitution pesait sur le vendeur, qui conserve le bénéfice de l'aide au moyen du prix qu'il reçoit. En effet, ce prix

17. Les modalités de calcul des intérêts sont précisées dans le chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 modifié, ainsi que dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JOCE C 14 du 19 janvier 2008, p. 6). Pour la France, le taux de base applicable pour la récupération des aides d'État est de 0,26 %, à compter du 1^{er} mai 2015 (cf. communication de la Commission du 27 avril 2015). Le taux de base est également accessible à l'adresse internet suivante : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

18. En application de la décision 2005/709/CE concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de France Télécom, JOUE L 269, 14 octobre 2005, p. 30, confirmée par arrêts du TPICE du 30 novembre 2009, (aff. T-427/04 et T-17/05), et de la CJUE du 8 décembre 2011 (aff. C-81/10 P).

19. CJCE, 20 septembre 2001, *Banks*, aff. C-390/98, pt 77 ; 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pt 80.

reflète la valeur de marché de l'entreprise cédée après l'octroi de l'aide, et inclut donc le montant de cette aide ²⁰.

Mais la Cour a ensuite estimé, dans un arrêt de 2004, que l'aide était toujours logée dans l'entreprise vendue, car celle-ci poursuivait l'activité illégalement subventionnée ²¹.

Dans cette affaire, l'avocat général a dressé le panorama de la jurisprudence : « *il apparaît en résumé que, sur la question de la récupération des aides en cas de cession des parts de la société bénéficiaire, la Cour balance entre deux positions : celle suivant laquelle les aides doivent en tout état de cause être restituées par la société bénéficiaire et celle suivant laquelle, si les parts ont été vendues à un prix respectant la valeur de marché de ladite société après l'octroi des aides, celles-ci doivent être restituées par le vendeur. Dans aucun précédent, la Cour n'a en revanche fait reposer l'obligation de restitution dans le chef de l'acquéreur, dont la responsabilité a été au contraire expressément exclue en cas de vente au prix du marché (arrêt Banks)* » ²². L'avocat général estimait préférable la restitution par la société vendue, notamment parce que l'avantage issu de la revalorisation de cette société, dont bénéficie le vendeur via le prix payé par l'acheteur, ne fait pas disparaître l'avantage initialement obtenu par cette société vis-à-vis de ses concurrents. On peut toutefois objecter que cette solution pénalise doublement l'acheteur : une première fois par le biais du prix d'achat, et une seconde fois lors de la condamnation de sa filiale à rembourser.

Dans sa communication de 2007 sur les récupérations ²³, la Commission estime qu'« *en ce qui concerne la cession d'actions d'une société tenue de rembourser une aide illégale et incompatible avec le marché commun (« share deal »), la CJCE a jugé que la vente d'actions d'une société bénéficiaire d'une telle aide par un actionnaire à un tiers n'avait pas d'influence sur l'obligation pour le bénéficiaire de rembourser cette aide* ». Elle ajoute que « *dans le cas de la privatisation d'une entreprise ayant bénéficié d'une aide d'État déclarée compatible avec le marché commun par la Commission, l'État membre peut introduire une clause de responsabilité dans l'accord de privatisation, de façon à protéger l'acquéreur de l'entreprise contre le risque lié à une éventuelle annulation de la décision initiale de la Commission par les juridictions communautaires et à son remplacement par une décision de la Commission ordonnant la récupération de cette aide auprès du bénéficiaire. Une telle clause peut prévoir une révision du prix payé par l'acheteur pour l'acquisition de l'entreprise privatisée afin de tenir compte de la nouvelle obligation de restitution de l'aide versée* ».

La cession des actifs de la société bénéficiaire (« asset deal »)

Dans l'hypothèse d'une cession d'actifs, la récupération de l'aide ne s'impose pas à l'acheteur lorsque les actifs lui sont transférés à un prix de marché, issu d'une procédure ouverte, transparente et non-discriminatoire pendant toute sa durée.

S'agissant d'une entreprise en liquidation, la Cour ajoute que le déroulement des opérations de cession des actifs sous le contrôle d'un tribunal garantit une procédure trans-

20. CJCE, 20 septembre 2001, *Banks*, aff. C-390/98, pt 78 ; 24 septembre 2002, *Falck et ACB c/ Commission*, aff. jointes C-74/00 et C-75/00, pts 180 et 181.

21. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMJ)*, aff. C-277/00, pt 81 : « *l'entreprise à laquelle des aides d'État illégales ont été octroyées conserve sa personnalité juridique et continue à effectuer, pour elle-même, les activités subventionnées par les aides d'État. Dès lors, c'est normalement cette entreprise qui conserve l'avantage concurrentiel lié auxdites aides et c'est donc celle-ci qui doit être obligée de rembourser un montant égal à celui de ces aides* ».

22. Conclusions de l'avocat général Tizzano du 19 juin 2003 dans l'arrêt CJCE *Allemagne c/ Commission*, aff. C-277/00, pts 82 à 85.

23. *JOUE* C-272/04 du 15 novembre 2007, point 34.

parente et l'absence de contournement de la procédure de remboursement des aides et l'absence d'appauvrissement du patrimoine de l'entreprise au détriment des créanciers ²⁴.

À noter que la liquidation éteint la procédure, puisque le bénéficiaire de l'aide disparaît : l'État inscrit sa créance au passif de la liquidation, ce qui vaut récupération ²⁵. Cette opération doit assurer la bonne prise en compte, par les instances de la procédure collective, de la nécessité de récupération de l'aide, ce qui suppose, notamment, la valorisation des actifs cédés au prix du marché ²⁶. La Cour précise toutefois que « *l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées ne permet de satisfaire à l'obligation de récupération que si, dans le cas où les autorités étatiques ne pourraient récupérer l'intégralité du montant des aides, la procédure de faillite aboutit à la liquidation de l'entreprise, c'est-à-dire à la cessation définitive de son activité, que les autorités étatiques peuvent provoquer en leur qualité d'actionnaires ou de créanciers* » ²⁷.

La récupération des aides s'effectue donc, en principe, auprès du vendeur, qu'il s'agisse de la société initialement bénéficiaire elle-même, de la masse de la faillite ou de la liquidation.

Cependant, le prix du marché ne semble pas suffisant pour mettre l'acheteur à l'abri, au regard de la jurisprudence la plus récente.

Plusieurs arrêts avaient en effet souligné que la poursuite des activités du bénéficiaire des aides, par exemple par une société du même groupe, est sans pertinence, lorsque les actifs ont été cédés au prix du marché, selon une procédure transparente ²⁸.

Mais des arrêts plus récents ne s'arrêtent pas au critère du prix de cession des actifs, et recherchent plutôt des indices de la continuité économique de l'activité initialement aidée, pour identifier un transfert de l'aide à l'acquéreur des actifs :

Dans un arrêt de 2009, le Tribunal a ainsi jugé qu'un acquéreur d'actifs avait pu conserver la jouissance d'une aide dans le contexte de la continuité économique de l'activité aidée.

24. CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimédia c/ Commission*, aff. jointes C-328/99 et C-399/00, pt 80 ; CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pts 92 et 93 ; TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, aff. T-291/06, pt 67. Le prix de marché peut être négatif (cf. par exemple : décision de la Commission du 8 juillet 2008, 2009/611/CE, concernant les mesures mises à exécution par la France en faveur de la SNCM, *JOUE L 225* du 27 août 2009, pt 307 ; décision de la Commission du 7 décembre 2005, 2006/947/CE, mesure mise à exécution par la Belgique en faveur d'ABX Logistics, *JO L 383* du 28 décembre 2006, pts 198 et 215).

25. CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, « *Tubemeuse* », aff. C-142/87, pts 60 à 62.

26. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pts 92 et 93 : « (...) la vente à cette dernière des actifs de SMI [a] été effectuée au prix du marché. Il s'ensuit que ces opérations n'ont pas soustrait des ressources à la masse de la faillite. (...) l'ensemble de ces opérations (...) ont été réalisées à l'initiative de l'administrateur de la faillite qui, agissant sous surveillance judiciaire, avait pour mission d'œuvrer à la satisfaction la plus complète possible des créanciers. (...) Dès lors, si les créances afférentes à la récupération des aides litigieuses ont été correctement inscrites au passif de la liquidation, la vente des biens patrimoniaux de SMI au prix de marché n'a pas pu impliquer un contournement de l'obligation de restitution de ces aides ».

27. CJUE, 13 octobre 2011, *Commission c/ Italie*, C-454/09, pt 36.

28. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pt 94 : la Cour rejette l'argument de la Commission selon lequel la vente des actifs en bloc fait obstacle à l'élimination de la distorsion de concurrence. TPI, 19 octobre 2005, *CDA Datenträger Albrechts c/ Commission*, aff. T-324/00, pt 109 : « le seul fait que LCA et CDA étaient gérées par la même personne au moment du rachat d'actif en janvier 1998 et que, depuis cette opération, CDA se présente, sur le marché, comme le successeur de l'entreprise commune et de PA, ne permet pas de conclure que le rachat des actifs de LCA avait pour objet de contourner l'ordre de récupération figurant à l'article 2 de la décision attaquée. Ces éléments, en effet, ne suffisent pas à démontrer que CDA a agi dans l'intention de faire obstacle à l'exécution de la décision attaquée ». TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, aff. T-291/06, pt 69 : « (...) étant donné que la requérante n'est ni une société appartenant au groupe du vendeur, ni même une société présente sur le marché de la production d'acier, mais qu'elle remplit le rôle de repreneur des dettes et des actifs d'entreprises en difficulté pour satisfaire en contrepartie les créanciers de celles-ci, la Commission aurait dû démontrer plus spécifiquement un risque de contournement et la jouissance effective d'un avantage concurrentiel lié au bénéfice de l'aide litigieuse par la requérante ». On peut en déduire que si la poursuite de l'activité par le repreneur des actifs peut être l'indice d'un contournement, incitant la Commission à davantage de prudence dans l'analyse, elle ne traduit pas systématiquement un tel contournement.

Il s'agissait toutefois d'une vente de gré à gré et non d'une adjudication dans le cadre d'une procédure collective ²⁹.

En 2012, le Tribunal a jugé que le prix du transfert des actifs peut ne pas être nécessaire à l'analyse ³⁰ et n'est, en tout état de cause, pas un critère suffisant de la continuité économique de l'activité aidée ³¹.

Au regard de cette jurisprudence, il semble donc que l'acquéreur des actifs peut être considéré comme le bénéficiaire de l'aide antérieurement reçue, et donc redevable de l'obligation de remboursement, lorsque :

- l'acheteur est une société créée en vue de contourner l'obligation de restitution, sans aucune logique économique, et que le transfert des actifs transforme, par exemple, le vendeur en « coquille vide » auprès de laquelle aucune récupération ne peut être opérée ³² ; ou
- lorsque la cession des actifs a pour objet ou effet de créer une continuité économique entre l'acquéreur et la précédente entreprise propriétaire des actifs concernés, quand bien même ceux-ci auraient été cédés pour un prix de marché, à l'issue d'une procédure transparente, y compris dans le cadre d'une procédure collective.

À cet égard, conformément à l'arrêt *Ryanair* précité de 2012 ³³, la Commission estime en effet que l'acheteur est redevable de l'obligation de restitution de l'aide en raison de la continuité économique de l'activité initialement aidée, lorsque les actifs sont transférés à une entreprise du même groupe, ou qu'il y a cession en bloc d'actifs à une entreprise tierce aux fins de poursuivre tout ou partie de l'activité. Afin d'établir l'existence d'une continuité économique, la Commission examine un faisceau d'indices, parmi lesquels le prix auquel est conclue la transaction n'est qu'un élément parmi d'autres ³⁴.

1.2.4. La portée de l'obligation de récupération

Le règlement de procédure impose deux limites au pouvoir de la Commission en matière de récupération :

- la préservation d'un principe général du droit communautaire, tel que la protection de la confiance légitime (art. 14 § 1) ;
- le délai de prescription (art. 15).

29. TPI, 8 septembre 2009, *AceaElectrabel c/ Commission*, aff. T-303/05, pts 120 à 130, confirmé par l'arrêt CJUE du 16 décembre 2010, aff. C-480/09 P.

30. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-123/09, pts 155 et 156 : « (...) l'obligation de récupération de l'aide versée à une société en difficulté (...) peut être étendue à une nouvelle société à laquelle la société en question a transféré une partie de ses actifs, lorsque ce transfert permet de constater une continuité économique entre les deux sociétés. Afin de conclure à l'existence d'une continuité économique, les éléments suivants peuvent être pris en considération : l'objet du transfert (actifs et passifs, maintien de la force de travail, actifs groupés), le prix du transfert, l'identité des actionnaires ou des propriétaires de l'entreprise qui reprend et de l'entreprise de départ, le moment où le transfert a lieu (après le début de l'enquête, l'ouverture de la procédure ou la décision finale) ou encore la logique économique de l'opération. Il y a lieu de constater d'emblée que, contrairement à ce que fait valoir la requérante, cette jurisprudence n'impose pas à la Commission de prendre en compte l'ensemble des éléments susvisés, ce dont il est attesté par l'emploi de l'expression « peuvent être pris en considération ». Toutefois, en l'espèce, c'est le moment où le transfert a eu lieu, et non le prix de ce transfert, qui n'avait pas, à bon droit selon le Tribunal, été pris en compte.

31. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-123/09, pts 157 et 158. Le juge a, notamment, validé, dans cette affaire, la méthode de la Commission qui, outre l'objet et le prix du transfert des actifs, avait retenu l'absence d'identité des actionnaires comme indice de l'absence de continuité économique.

32. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, aff. C-277/00, pt 86 ; TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, aff. T-291/06, pt 66.

33. Confirmé par CJUE, 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. C-287/12 P.

34. Lettre C(2012) 2401 final de la Commission du 4 avril 2012, relative à la reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire, pts 56 à 61.

Par ailleurs, la Cour de justice n'a reconnu qu'une seule exception à l'obligation qu'ont les États membres d'exécuter les décisions de récupération, à savoir l'existence de circonstances exceptionnelles telles qu'il est absolument impossible pour l'État membre d'exécuter correctement la décision³⁵.

L'application très restrictive du principe de confiance légitime du bénéficiaire en matière d'aides d'État

Le règlement de procédure prévoit expressément que « la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit communautaire ». En application de cette disposition, le principe de confiance légitime du bénéficiaire de l'aide est de nature à justifier la non-restitution d'une aide illégale.

Toutefois, en matière d'aide, l'application de ce principe est très strictement encadrée par la Cour de justice. Le juge communautaire estime, en effet, qu'une entreprise ne peut ignorer les règles applicables et connaît nécessairement les risques qu'elle prend, en acceptant une aide non autorisée par la Commission européenne.

Selon le Tribunal³⁶, l'entreprise bénéficiaire d'une aide ne peut avoir une confiance légitime dans la régularité de cette aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure de notification prévue à l'article 108 TFUE. Un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée. En particulier, « lorsqu'une aide est mise à exécution sans notification préalable à la Commission, de sorte qu'elle est illégale (...), le bénéficiaire de l'aide ne peut avoir, à ce moment, une confiance légitime dans la régularité de l'octroi de celle-ci, sauf existence de circonstances exceptionnelles ». Leur existence doit être démontrée par l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Le simple fait que la qualification d'aide d'État d'une mesure apparaisse douteuse à son bénéficiaire est insuffisant pour justifier une quelconque confiance légitime de sa part dans la régularité de l'aide, ou dans le fait que celle-ci ne constitue pas une aide d'État³⁷.

Par ailleurs, même si le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises, et permet de garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit de l'Union européenne, en matière de récupération, aucune disposition n'exige que la Commission fixe le montant exact de l'aide à restituer. Il suffit que la décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant. Le principe de sécurité juridique n'est donc pas enfreint en raison de la difficulté de « déterminer la valeur exacte de l'un des paramètres de la méthode de calcul exposée dans la décision³⁸ ».

De même, la Cour a considéré que l'adoption par la Commission de trois décisions successives déclarant une aide compatible avec le marché intérieur, qui ont ensuite été annulées par le juge communautaire, n'était pas, en soi, de nature à faire naître une confiance légitime et à constituer une circonstance exceptionnelle de nature à atténuer l'obligation de remboursement³⁹.

35. Cf. notamment CJCE, 4 avril 1995, *Commission c/ Italie*, aff. C-348/93, pt 16 ; CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/ France*, aff. C-261/99, pt 23, CJCE, 2 juillet 2002, *Commission c/ Espagne*, aff. C-499/99, pt 21 ; CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France*, aff. C-441/06, pt 27, et CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, aff. C-243/10, pt 40.

36. Cf. Tribunal, 16 octobre 2014, *Alcoa Trasformazioni Srl c/ Commission*, aff T-177/10, point n°61 ; Tribunal, 16 octobre 2014, *Eurallumina Spa c/ Commission*, aff T-308/11, point n°60 ; Tribunal, 16 octobre 2014, *Portovesme Srl c/ Commission*, aff T-291/11, point n°67.

37. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni c/ Commission*, aff. T-62/08.

38. CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, aff. C-403/10 P.

39. CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, aff. C-1/09.

À ce jour, la confiance légitime du bénéficiaire n'a que rarement été admise ⁴⁰.

La Commission ne peut ordonner la récupération d'une aide au-delà d'un délai de prescription de dix ans

Selon les dispositions du règlement, ce délai commence à courir le jour où l'aide est accordée au bénéficiaire. Il est interrompu par toute mesure prise par la Commission ou un État membre agissant à la demande de la Commission. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai. Ce délai est également suspendu aussi longtemps que la décision de la Commission fait l'objet d'une procédure devant la Cour de justice.

Lorsque l'acte juridique à l'origine de l'aide n'est applicable que dans le futur, le délai de prescription ne peut pas commencer à courir à la date d'adoption de cet acte, c'est-à-dire avant la date à laquelle un avantage sera effectivement octroyé ⁴¹.

En application du règlement de procédure, les aides à l'égard desquelles le délai de prescription est expiré sont réputées être des aides existantes. Cela signifie que la Commission ne peut en demander la récupération, mais qu'elle peut imposer, en application de l'article 108 § 1, des mesures utiles visant à la modification de ces aides pour l'avenir ⁴².

La Cour a cependant précisé que la prescription de dix ans ne s'applique pas aux régimes d'aides ⁴³ : « Cette disposition [du règlement de procédure], pour fixer la date à laquelle le délai de prescription commence à courir, se réfère à l'octroi de l'aide au bénéficiaire et non pas à la date d'adoption d'un régime d'aide. À cet égard, il convient de souligner que la détermination de la date d'octroi d'une aide est susceptible de varier en fonction de la nature de l'aide en cause. Ainsi, dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique de l'aide et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de celle-ci peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins de calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier » ⁴⁴.

L'exception relative à l'impossibilité absolue d'exécuter une décision de récupération

Une telle impossibilité n'a été que très rarement reconnue ⁴⁵, l'État devant au contraire tout mettre en œuvre pour récupérer les aides incompatibles ⁴⁶.

40. Cf. par exemple, la décision 2006/621/CE de la Commission du 2 août 2004 concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de France Télécom : la Commission a conclu, dans l'affaire relative à l'avance d'actionnaire octroyée à France Télécom dans le contexte des déclarations de l'État, que l'entreprise avait pu légitimement avoir confiance quant au fait que les comportements de la France ne constituaient pas une aide d'État, et que, dans ces conditions, ordonner la récupération de l'aide aurait été contraire aux principes généraux du droit communautaire.

41. TPICE, 30 novembre 2009, *France Télécom et France c/ Commission*, aff. T427/04 et T-17/05.

42. Cf. fiche 21.

43. Le règlement de procédure définit les régimes d'aides comme « toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé », cf. fiche 21.

44. CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/ Commission*, aff. C-81/10 P, pts 81 et 82 (arrêt rejetant le pourvoi introduit par France Télécom contre l'arrêt *France Télécom et France c/ Commission* du Tribunal précité).

45. Décision 2013/284/UE de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales par l'Italie, pts 191 à 198.

46. Cf. fiche 2, point 2.3.

Exemples de justifications refusées par la Cour de justice

- L'État membre ne pourra pas exciper de l'illégalité de la décision de la Commission. L'État disposait de deux mois pour agir en annulation. S'il est forclos, il ne peut plus rien faire contre cette décision ; la décision doit être attaquée en temps utile.

- Des États, qui avaient octroyé des aides sous forme d'augmentations de capital, ont essayé d'invoquer le principe d'intangibilité du capital social pour échapper à l'obligation de remboursement¹.

Le gouvernement belge a ainsi soutenu que la récupération de l'aide porterait atteinte au principe de droit belge de l'intangibilité du capital social, à la protection des créanciers de bonne foi puisque le capital social est le gage des créanciers ; ce gage ne pouvant être réduit à leurs dépens.

Mais la Cour a écarté l'argument, considérant « *qu'un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations juridiques de son ordre juridique interne pour se soustraire à l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire* ».

- De même, la répartition des compétences entre l'État et ses démembrements a été invoquée, sans succès, par le gouvernement belge dans une affaire où, depuis la décision de la Commission, la compétence avait été transférée de l'État aux régions.

La Cour affirme laconiquement « *qu'un tel transfert de compétence ne saurait faire échec à la décision de la Commission* ² ».

- Un État ne saurait exciper de la situation financière d'une entreprise et de son risque de liquidation judiciaire, pour s'affranchir de l'obligation de récupération.

En effet, seule l'impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision de la Commission pourrait excuser l'État membre. Ce n'est pas le cas d'un risque de liquidation de l'entreprise : « *Ce n'est pas une impossibilité d'exécution, dès lors que l'objectif poursuivi par la Commission était la suppression de l'aide et qu'il pouvait être atteint par la liquidation de l'entreprise que les autorités pouvaient provoquer en leur qualité d'actionnaires ou de créanciers* ³ ».

D'après la Communication de la Commission sur la récupération⁴, étant donné que « *l'objectif ultime de la récupération d'une aide consiste à mettre un terme à la distorsion de concurrence créée par son octroi, la Cour de justice a affirmé que, dans de tels cas, la mise en liquidation du bénéficiaire pouvait être considérée comme une option acceptable* ». La Commission estime dès lors qu'une décision enjoignant à un État membre de récupérer une aide illégale et incompatible avec le marché commun auprès d'un bénéficiaire insolvable peut être considérée comme correctement exécutée lorsque l'aide a été totalement récupérée ou, en cas de récupération partielle, lorsque la société est mise en liquidation et que ses actifs sont vendus aux conditions de marché ⁵.

- Lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure collective, l'obligation de récupération peut, en principe, être accomplie par l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées. Si le délai de production des créances est expiré, les autorités nationales doivent, lorsqu'elle existe et se trouve encore ouverte, mettre en œuvre toute procédure de relevé de forclusion qui permettrait, dans des cas particuliers, la production hors délai d'une créance. S'agissant des bénéficiaires ayant cessé leur activité et cédé leurs actifs, il appartient aux autorités nationales de vérifier si les conditions financières de la cession ont été conformes aux conditions du marché. Dans le cas contraire, le cessionnaire peut être tenu au remboursement s'il est établi qu'il conserve la jouissance effective de l'aide.

1. CJCE, 28 mars 1981, *Commission c/ Belgique*, aff.215/83 ; CJCE, 15 janvier 1982, *Bosh*, aff. 52/84 ; CJCE, 9 avril 1987, *Commission c/ Belgique*, aff. 5/86.

2. CJCE, 21 février 1982, *Commission c/ Belgique*, aff.74/89.

3. CJCE, 15 janvier 1982, *Bosh*, aff.52/84 précitée.

CJCE, 15 janvier 1986, *Commission c/ Belgique*, aff 52/84.

4. Cf. Communication intitulée « vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux Etats-membres de récupérer les aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché commun », JOCE, C272, 15/11/2007, point n°61.

5. Cf. CJCE, 15 janvier 1986, *Commission contre Belgique*, aff C-52/84,

6. A titre d'illustration, en ce qui concerne l'aide d'Etat en faveur de Scott Paper/Kimberly Clark, la Commission a considéré que « *au vu des éléments soumis par la France concernant la clôture de la procédure de liquidation de Scott SA et sa radiation du registre du commerce et des sociétés, les exigences demandées par la jurisprudence pour évaluer si la décision de la Commission a été pleinement exécutée sont remplies* ». Les services de la Commission ont donc estimé, dans un courrier du 25 septembre 2014, que la procédure de récupération de cette aide pouvait être clôturée.

- L'aspect social des conséquences d'une restitution d'aides illégales n'est pas, non plus, une raison suffisante pour dispenser l'État en cause de procéder à leur récupération.

En ce sens, la Cour a estimé que même si « *le remboursement des aides litigieuses représenterait, pour les entreprises bénéficiaires, une charge très importante susceptible d'entraîner la disparition du marché d'un grand nombre d'entre elles et de provoquer ainsi une crise grave en matière d'emploi et sur le plan social, il suffit de relever, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la crainte de difficultés internes ne saurait justifier qu'un État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire* ⁷ ».

Est également irrecevable, l'argument selon lequel la Commission n'aurait pas *fourni* une méthode de calcul suffisamment fiable pour déterminer le montant exact de l'aide à restituer.

La Commission n'est pas légalement tenue de fixer le montant exact à récupérer. Sa décision peut se limiter à fournir des indications à l'État membre concerné permettant à ce dernier de déterminer, lui-même, sans difficultés excessives, le montant de la restitution⁸. Dans l'affaire « France Télécom », la Cour a ainsi estimé que la Commission avait pu se contenter de mentionner une fourchette indicative du montant de l'aide à récupérer⁹.

- Plus largement encore, les difficultés de mise en œuvre de la décision de récupération, en raison notamment de la pluralité de bénéficiaires, ne sont pas de nature à justifier l'absence de récupération de l'aide¹⁰. Les difficultés rencontrées concernant l'identification des bénéficiaires, le calcul du montant des aides à récupérer, le choix et la mise en œuvre de la procédure de récupération relèvent de problématiques internes et ne sauraient constituer une impossibilité absolue de récupération susceptible d'être invoquée comme moyen de défense par les États.

Dans une affaire concernant l'exonération de taxe professionnelle au profit de certaines entreprises (fondée sur l'article 44 septies du CGI)¹¹, la Cour relève que la Commission, dans sa décision, avait insisté sur la nécessité pour la France d'établir une liste des entreprises devant rembourser les aides et de procéder sans délai à leur récupération. Les autorités françaises lui ont communiqué une liste de 464 entreprises non soumises à une obligation de remboursement. En revanche, elles se sont abstenues de faire les démarches nécessaires auprès des entreprises, dans les temps voulus, et n'ont communiqué que très tard à la Commission certains éléments. Il en résulte que la condition d'une impossibilité absolue d'exécuter la décision n'est pas remplie.

En cas de difficultés imprévues et imprévisibles, qu'elles soient de nature politique, juridique ou pratique, la Cour de justice impose à l'État de coopérer avec la Commission afin de trouver une solution adaptée¹². Ainsi dans l'affaire *Bosh*, la Cour a déclaré que « *lorsque l'exécution d'une décision suscite des difficultés imprévues et imprévisibles ou lorsque l'État prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission, il peut soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause* ». La Cour ajoute que « *dans un tel cas, la Commission et l'État membre concerné doivent collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité CE et, notamment, de celles relatives aux aides* ¹³ ».

- Enfin, les juridictions communautaires ont confirmé, à plusieurs reprises, qu'un État membre ne peut pas exciper son droit national, ses dispositions relatives à la prescription¹⁴ ou encore le silence de sa législation sur la pratique des récupérations¹⁵, pour justifier du non-respect de l'injonction de la Commission.

7. TPICE, 3 novembre 2008, aff. 214/04, *Commission c/France*, pts 56 et 57 et CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/Commission*, aff. C-372/97, pt 105.

8. CJCE, 12 octobre 2000, *Espagne c/Commission*, aff. C-480/98, pt 25 et CJCE, 2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy BV et autres c/Commission*, aff. C-67/85.

9. CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/Commission*, aff. C-81/10 P.

10. CJCE, 29 janvier 1998, *Commission c/Italie*, aff. C-280/95 ; cf. également CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c/France*, aff. C-549/09, pt 39.

11. CJCE, 13 novembre 2008, *Commission c/France*, aff. C-214/07.

12. CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/France*, aff. C-441/06, pt 28.

13. CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/France*, aff. C-441/06, pt 28 ; cf. également CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/France*, aff. C-261/99, pt 24.

14. CJCE, 20 mars 1997, *Alcan*, aff. C-24/95.

15. CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission*, aff. C-303/88.

1.2.5. Les modalités de récupération de l'aide

En l'absence de règles fixées par le droit de l'Union européenne en la matière, la récupération de l'aide doit se faire selon les règles de procédure nationales. Cette récupération pose parfois de grandes difficultés juridiques et pratiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'un régime d'aide accordé à un grand nombre d'entreprises.

Le règlement de procédure précise cependant que « *la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission. À cette fin, et en cas de procédure devant les tribunaux nationaux, les États membres concernés prennent toutes les mesures prévues par leurs systèmes juridiques respectifs, y compris les mesures provisoires, sans préjudice du droit communautaire* » (art. 14 § 3).

Il est, à ce stade, difficile d'apprécier les conséquences de cette disposition. Il est clair que l'objectif de la Commission est de s'assurer que des règles de procédure nationales ne limitent pas l'effet utile d'une décision ordonnant la récupération de l'aide. En ce sens, une réforme des règles de procédure nationale ne permettant pas la récupération immédiate de l'aide a été proposée par la Commission aux États membres. Cette proposition a été refusée par ces derniers et jugée illégale par le service juridique du Conseil⁴⁷. Pour autant, cette difficulté est réelle.

La problématique de l'application des règles de procédure nationale se pose particulièrement en droit français. Dans la majeure partie des cas, l'aide accordée par une décision administrative sera récupérée par l'émission d'un titre exécutoire. Or, l'opposition à titre exécutoire (contestation de la validité du titre par le bénéficiaire de l'aide devant le juge administratif) a, de droit, un caractère suspensif.

Cependant, la Cour a jugé que la règle française prévoyant l'effet suspensif des recours contre les titres de perception devait être laissée inappliquée dans les procédures de récupération, dès lors qu'elle ne permettait pas une récupération effective et immédiate⁴⁸.

La Cour a par ailleurs précisé, dans l'affaire *Scott*, que l'article 14 § 3 du règlement de procédure ne s'opposait pas, si les sommes ont déjà été récupérées, à l'annulation pour vice de forme, par le juge national, des titres de recette émis afin de récupérer l'aide, à la condition que le droit national permette de régulariser ce vice de forme. Cette annulation ne saurait, en effet, entraîner pour le bénéficiaire de l'aide, un droit à reversement de l'aide remboursée⁴⁹.

La conciliation entre une marge de manœuvre des États en matière de récupération des aides et la défense de l'effectivité du droit de l'Union a fait l'objet d'un contentieux en 2010. La Cour de justice considère que le droit de l'Union n'impose pas la remise en cause de l'autorité de la chose jugée d'une décision judiciaire autorisant la mise en œuvre d'un dispositif d'aide, quand celle-ci est antérieure à la décision de la Commission imposant la récupération de l'aide. Pour autant, dans l'affaire soumise à la Cour, les autorités nationales disposaient, en vertu du droit national, d'autres moyens dont l'utilisation diligente aurait permis la récupération de l'aide. Or ces moyens n'avaient pas été mis en œuvre. La

47. Le service juridique a en effet souligné que la Commission ne disposait pas d'une base légale appropriée pour imposer une harmonisation des procédures judiciaires nationales.

48. CJCE, 5 octobre 2006, *Commission c/France*, aff. C-232/05. En ce qui concerne les mesures nationales de sursis à exécution, cf. également CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, aff. C-243/10, pts 48 à 54.

49. CJUE, 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark*, aff. C-210/09. Voir pour l'application de cette règle au cas d'espèce, CAA Nantes, 31 août 2010, n° 07NT00572.

Cour juge donc que l'État a manqué à ses obligations, en n'assurant pas la récupération immédiate et effective de l'aide déclarée incompatible⁵⁰.

Outre le remboursement de l'aide incompatible par l'entreprise bénéficiaire, la récupération peut prendre la forme, le cas échéant, d'une inscription au passif d'une entreprise en liquidation, sous certaines conditions⁵¹, ou, si des recours contre la décision de récupération sont pendants, d'un placement sur un compte-séquestre⁵².

1.3. Les conséquences de l'absence de récupération d'une aide

En cas d'absence de récupération de l'aide, la Commission peut saisir la Cour de justice d'une action en manquement (art. 108 § 2 TFUE). En cas de poursuite du manquement après sanction par la Cour de justice, la Commission peut engager une deuxième action en demandant le prononcé d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire⁵³. Dans l'affaire *Olympic Airways*⁵⁴, la Cour a, pour la première fois, condamné un État (la Grèce) en manquement sur manquement, au titre de l'article 260 TFUE, pour non-récupération d'une aide d'État, au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte⁵⁵.

Le juge communautaire a reconnu, en 1995, à la Commission le pouvoir de subordonner l'autorisation de verser une aide nouvelle, pourtant reconnue compatible, à une entreprise au remboursement préalable, par cette entreprise, de l'aide illégale précédemment perçue, si elle estime que le cumul d'aides altérerait les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun⁵⁶. Peu utilisée jusqu'alors, cette jurisprudence,

50. CJUE, 22 décembre 2010, *Commission c/ Slovaquie*, aff. 507/08.

51. Cf. point 1.2.3. En cas de liquidation judiciaire de l'entreprise débitrice de l'aide, le rang de l'Etat créancier dépend principalement de la date de naissance de la créance au regard de l'ouverture de la liquidation ainsi que du ou des éventuels privilèges attachés à la créance. Les modalités de paiement des créances diffèrent selon qu'il s'agit de créances antérieures à l'ouverture de la procédure ou de créances postérieures privilégiées. Les créances nées antérieurement à la procédure doivent être déclarées au liquidateur de même que les créances nées postérieurement ne bénéficiant pas du privilège de procédure, défini à l'article L.641-13 du code de commerce. Cf. analyse de la chancellerie du 29 septembre 2014 sur la mise en œuvre de la décision de la Commission du 14 décembre 2010 relative à l'aide d'Etat accordée au CELF.

52. Cf. point 70 de la communication de la Commission du 25 octobre 2007, *Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer des aides d'États illégales et incompatibles avec le Marché commun*, JOUE C272/04 du 15 novembre 2007. La Commission avait notamment accepté le principe du placement sur un compte-séquestre, déposé auprès d'une banque, du montant de l'aide présumée en faveur de France Télécom (exonération de taxe professionnelle), jusqu'au jugement du Tribunal sur le recours formé contre la décision de récupération de la Commission (aff. T-427/04 et T-17/05). Le tribunal ayant confirmé la récupération de l'aide, dans son arrêt du 30 novembre 2009, les sommes sous séquestre ont été reversées au budget de l'État, conformément aux termes de la convention de séquestre.

53. L'article L. 1511-1-1 du Code général des Collectivités territoriales précise, en droit français, que les collectivités territoriales et leurs groupements « supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ».

54. CJCE, 7 juillet 2009, *Commission c/ République hellénique*, aff. C-369/07.

55. La Cour a également condamné l'Espagne au paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une astreinte journalière de 50 000 euros pour non-récupération d'aides illégales et incompatibles (CJUE, 11 décembre 2012, *Commission / Espagne*, aff. C- 610/10). À noter que, par un arrêt du 17 novembre 2011, *Commission c/ Italie*, aff. C-496/09, la CJUE a prononcé une astreinte dont le montant évolue dans le temps en proportion de l'avancement de l'exécution de la décision de la Commission. Cf. également le commentaire de cet arrêt par Jean-Yves Chérot, revue concurrences n°1-2012, p.161-162. La Cour a condamné l'Espagne au paiement d'une somme forfaitaire de 30 millions d'euros justifiée par la durée du manquement constaté, la gravité de l'infraction et la répétition dans cet Etat des cas de non-récupération d'aides illégales et incompatibles. Cependant, l'Espagne n'a pas été condamnée au paiement d'une astreinte car le 30 octobre 2013 (entre le moment où la Commission a saisi la Cour le 18 avril 2011 et le moment où celle-ci a rendu son arrêt en manquement sur manquement), cet Etat s'est conformé aux obligations lui incombant en vertu du premier arrêt en manquement du 11 juillet 2001 (cf. CJUE, 13 mai 2014, *Commission c/ Espagne*, aff C-184/11, points n°16 et 17, 62 à 79).

56. TPICE, 13 septembre 1995, *TWD c/ Commission*, aff. T-244 et 486/93. Confirmé par CJCE, 15 mai 1997, *TWD c/ Commission et RFA (Deggenort)*, aff. C-355/95 P. Cf. également Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB et Whirlpool Europe BV c/ Commission*, aff. jointes T-115/09 et T-116/09, pt 71 (lorsque des aides illégales ont été antérieurement versées au bénéficiaire, la Commission doit, soit subordonner l'octroi de l'aide nouvelle à la récupération de l'aide illégale antérieure, soit examiner l'effet cumulé des deux aides sur la concurrence).

depuis 2006, est appliquée de manière plus intensive⁵⁷ par la Commission. Enfin, la Commission dispose d'importants moyens de pression politiques et administratifs sur les autorités nationales en cause. En matière d'aide, en effet, les relations bilatérales avec les services de la Commission sont essentielles. Toute dégradation liée à un conflit important peut avoir de larges conséquences dépassant la stricte affaire en cause.

2. Les pouvoirs du juge national en cas de violation de l'obligation de notification préalable

2.1. Le juge national, juge de droit commun en matière de récupération des aides d'État

En reconnaissant l'effet direct de l'article 108 § 3 dernière phrase⁵⁸, la Cour a reconnu aux juridictions nationales le rôle de garantes de l'efficacité de l'obligation de notification qu'il contient.

L'arrêt *Saumon*, rendu par la Cour de justice le 21 novembre 1991 en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État (aff. C-354/90), précise le rôle des juridictions nationales. Cet arrêt juge que « *le rôle central et exclusif réservé par les articles 92 et 93 du traité à la Commission pour la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le Marché commun est fondamentalement différent de celui qui incombe aux juridictions nationales quant à la sauvegarde des droits que les justiciables tiennent de l'effet direct de l'interdiction édictée à la dernière phrase de l'article 93 § 3, du traité.*

Alors que la Commission est tenue d'examiner la compatibilité de l'aide projetée avec le Marché commun, même dans les cas où l'État membre méconnaît l'interdiction de mise à exécution des mesures d'aides, les juridictions nationales, elles, ne font que sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables face à une méconnaissance éventuelle par les autorités étatiques, de l'interdiction visée à l'article 93 § 3, dernière phrase du traité. Lorsque les dites juridictions prennent une décision à cet égard, elles ne se prononcent pas pour autant sur la compatibilité des mesures d'aides avec le Marché commun, cette appréciation finale étant de la compétence exclusive de la Commission, sous le contrôle de la Cour de justice. »

Cette jurisprudence, en outre, précise qu'en l'absence de notification de l'aide, « *les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables, qui sont en mesure de se prévaloir d'une telle méconnaissance, que toutes les conséquences en seront tirées, conformément à leur droit national, tant en ce qui concerne la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aide, que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition ou d'éventuelles mesures provisoires.*

57. Notamment, décision n° C-11/2006 du 8 novembre 2006 sur la suspension du versement d'une aide à une entreprise italienne.

58. CJCE, 20 février 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6-64. Effet direct appliqué par le Conseil d'État à diverses reprises (CE, section, 10 février 1967, *Sté Ets Petitjean*, req. n° 59125 et 126 et 59323).

2.2. Compétences du juge national

Le rôle joué par les juridictions nationales dans la discipline des aides d'État a été souligné et précisé par la Commission dans sa communication du 9 avril 2009⁵⁹ relative à l'application de la législation sur les aides d'État par les juridictions nationales. Par ailleurs, le règlement n°734/2013⁶⁰ est venu renforcer la coopération entre la Commission et le juge national.

2.2.1. Apprécier l'existence d'une aide

Au préalable, la juridiction nationale doit déterminer si la mesure constitue une aide d'État. En cas de doute, le juge peut interroger la Commission européenne ou poser une question préjudicielle à la Cour.

En revanche, dès que la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen, le juge national est en quelque sorte dessaisi de cette compétence et tenu d'adopter toutes les mesures nécessaires en vue de tirer les conséquences d'une éventuelle violation de l'article 108 § 3 TFUE⁶¹.

Le règlement n°734/2013 a ajouté au règlement de procédure un nouvel article 23 bis relatif à la coopération avec les juridictions nationales. Il est prévu que les juridictions des États membres peuvent demander à la Commission de leur fournir des informations en sa possession ou un avis sur des questions relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État.

La Commission, agissant de sa propre initiative, peut soumettre des observations écrites aux juridictions des États membres responsables de l'application des règles en matière d'aides d'État. Avec l'autorisation de la juridiction concernée, elle peut aussi présenter des observations orales. Avant de présenter formellement ses observations, la Commission doit informer l'État membre concerné de son intention de le faire.

Aux seules fins de l'élaboration de ses observations, la Commission peut demander à la juridiction compétente de l'État membre de transmettre tout document à disposition de la juridiction qui serait nécessaire à la Commission pour l'appréciation de l'affaire.

2.2.2. Ordonner des mesures provisoires

Lorsque la juridiction nationale a la conviction qu'une mesure constitue à première vue une aide illégale, il lui appartient d'apprécier la nécessité d'ordonner des mesures provisoires, dans l'attente de son jugement au fond, par exemple lorsqu'elle a demandé des éclaircissements à la Commission⁶². Dans ce cas, si l'aide a été versée, la Commission considère que la solution la plus appropriée consiste à ordonner que l'aide et les intérêts soient déposés sur un compte bloqué, jusqu'à ce que la juridiction nationale ait statué sur le fond de l'affaire. Si l'aide n'a pas été versée, la juridiction peut suspendre son versement par ordonnance de référé. Le Conseil d'État a été ainsi amené à utiliser ses pouvoirs d'urgence, pour suspendre le versement de mesures d'aides qui auraient dû être notifiées à la Commission⁶³.

59. *JOUF* C-85/1 du 9 avril 2009 (communiqué de presse IP/09/316 du 25 février 2009).

60. Règlement (UE) n° 734/2013 du 22 juillet 2013 du Conseil modifiant le règlement (CE) n°659/1999 portant modalité d'application de l'article 92 du traité CE.

61. CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, aff. C-284/12.

62. CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, C-39/94.

63. CE, 28 juillet 2009, n° 329819, *Sociétés Air France, Régional et Britair*.

2.2.3. Empêcher le versement de l'aide illégale

Lorsqu'une aide illégale est sur le point d'être versée, la juridiction nationale doit, après avoir constaté l'invalidité de la mesure d'octroi pour cause de violation de l'article 108 § 3 du TFUE, empêcher le versement de l'aide.

2.2.4. Ordonner la récupération des aides versées

Dans le cas où une juridiction constate qu'une mesure constituant une aide d'État n'a pas été notifiée ou a été mise à exécution avant d'obtenir l'approbation de la Commission, elle doit, en principe, ordonner la récupération intégrale de l'aide, ainsi que des intérêts.

Dans un arrêt de février 2014 ⁶⁴, la Cour a jugé que si, en présence d'une décision de récupération dans laquelle la Commission n'a pas identifié les bénéficiaires des aides ni déterminé les montants précis à restituer, la juridiction nationale éprouve des difficultés, elle peut demander à la Commission de lui apporter son concours, conformément au principe de coopération loyale. Les prises de position de la Commission, dans ce cadre, ne lient pas le juge national, contrairement à sa décision de récupération, mais, dans la mesure où elles visent à faciliter l'accomplissement de son exécution immédiate et effective, le juge national doit en tenir compte comme élément d'appréciation dans le cadre du litige dont il est saisi et motiver sa décision au regard de l'ensemble des pièces du dossier qui lui a été soumis. En particulier, le juge national peut conclure, sans remettre en cause la validité de la décision de la Commission ni l'obligation de restitution des aides en cause, que le montant de l'aide à restituer est égal à zéro, lorsque cela découle des calculs effectués sur la base de l'ensemble des éléments pertinents portés à sa connaissance.

Jusqu'en 2008, le juge national était tenu d'ordonner la récupération de l'aide même lorsque celle-ci était jugée compatible par une décision ultérieure de la Commission. Il n'y avait en principe pas de « légalisation » rétroactive de la mesure non notifiée. La Commission précisait, le plus souvent, que sa décision « *ne préjuge pas des conséquences qui pourraient être tirées de l'illégalité des aides en cause compte tenu du non-respect par les autorités nationales de leurs obligations découlant de l'article 93.3 du traité* ⁶⁵ ». Le Conseil d'État avait fait application de ce principe dans l'affaire dite « des Saumons ».

Depuis le revirement de jurisprudence opéré par l'arrêt *CELF* en 2008 ⁶⁶, le juge national n'est plus tenu d'ordonner le remboursement d'une aide n'ayant pas fait l'objet d'une notification préalable, mais reconnue compatible par la Commission. La Cour estime que « *des circonstances exceptionnelles peuvent se présenter dans lesquelles il serait inapproprié d'ordonner le remboursement de l'aide* ». Le juge national n'est donc pas tenu d'ordonner la récupération d'une aide mise à exécution en méconnaissance de l'article 108 § 3 TFUE, lorsque la Commission a adopté une décision finale constatant la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Bien que l'aide ait été versée en violation d'une règle procédurale posée par le traité, sa récupération n'est pas exigée, la décision de la Commission l'ayant déclarée compatible. L'aide demeure toutefois illégale.

La Cour exige cependant que soient reversés les intérêts qu'aurait supportés le bénéficiaire de l'aide, s'il avait dû emprunter la somme en cause sur le marché des capitaux, dans l'attente de la déclaration de compatibilité par la Commission. Au cours de cette

64. CJUE, 13 février 2014, *Mediaset SpA*, aff. C-69/13.

65. Cf. par exemple la décision de la Commission dans l'aff. *Kimberly Clark Industries* du 20 février 1995.

66. CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06. Cet arrêt infirme les jurisprudences CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, aff. C-354/90 et CJCE, 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, aff. C-368/04.

période en effet, l'intéressé a bénéficié d'une aide illégale. L'avantage indu consiste donc, d'une part, dans le non-versement des intérêts qu'il aurait acquittés sur le montant en cause de l'aide compatible, s'il avait dû emprunter ce montant sur le marché dans l'attente de la décision de la Commission et, d'autre part, dans l'amélioration de sa position concurrentielle face aux autres opérateurs du marché pendant la durée de l'illégalité. Le juge national est donc tenu d'ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité⁶⁷.

La Cour précise que le juge national a donc le choix d'ordonner ou non le remboursement, sans préjudice, toutefois, du droit de l'État membre de mettre, à nouveau, l'aide déclarée compatible à exécution, ultérieurement.

En revanche, lorsqu'une procédure est engagée devant une juridiction nationale parallèlement à une procédure d'examen menée par la Commission, la juridiction nationale n'est pas déchargée de son obligation de sauvegarder les droits que les justiciables tiennent de l'article 108 § 3 (ex-art. 88 § 3) du TFUE. Dans un autre arrêt rendu dans l'affaire *CELF*, la Cour a précisé que le juge national ne pouvait pas, dans ce cas, surseoir à statuer jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, y compris lorsque celle-ci a déjà adopté une première décision de compatibilité qui a été annulée par le juge communautaire⁶⁸.

La Cour a précisé que cette obligation de statuer n'impose à la juridiction d'adopter effectivement des mesures de sauvegarde que si les conditions justifiant ces mesures sont réunies : la qualification d'aide d'État ne fait aucun doute, l'aide est sur le point d'être ou a été mise à exécution, et ne sont pas constatées des circonstances exceptionnelles rendant inappropriée une récupération.

Lorsqu'il statue sur une telle demande, le juge national peut ordonner la restitution de l'aide avec intérêts, ou bien le versement des fonds sur un compte bloqué, ainsi que suggéré par la Commission dans sa communication précitée de 2009⁶⁹. En revanche, une simple condamnation au paiement d'intérêts sur des sommes qui demeureraient dans les comptes de l'entreprise ne permettrait pas de respecter les obligations posées par l'article 108 § 3 du TFUE.

2.2.5. Engager la responsabilité de l'État

La violation de l'obligation de notification de l'aide constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État par un concurrent de l'entreprise bénéficiaire qui aurait subi un préjudice, ainsi que par le bénéficiaire de l'aide lui-même⁷⁰. La CJUE a en effet reconnu la faculté des entreprises auxquelles ont été versées des aides illégales d'engager, selon les règles de procédures nationales, un recours en responsabilité de l'État⁷¹.

Le juge administratif reconnaît toutefois l'obligation de diligence des entreprises bénéficiaires d'aides. Dans l'affaire *Borotra*, l'entreprise ne pouvait ignorer qu'une procédure formelle d'examen était ouverte par la Commission, et le juge a exonéré l'État d'un quart de sa responsabilité. En tout état de cause, ni le montant de l'aide à rembourser, ni les intérêts moratoires correspondants ne constituent des préjudices indemnisables. Seuls

67. Par son arrêt *CELF* du 19 décembre 2008, le Conseil d'État a tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour, en enjoignant à l'État de récupérer les intérêts afférents à l'aide versée jusqu'au jour de sa décision (CE, 19 décembre 2008, n° 274923, *CELF*).

68. CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, aff. C-1/09.

69. Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales (*JOUE* C85/01 du 9 avril 2009), pt 62.

70. CAA Paris, 23 janvier 2006, *Groupe Salmon Arc-en-ciel*, n°04 PA01092 (affaire *Borotra*).

71. CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06, pt 53.

sont indemnisables les conséquences de la récupération, telles que les frais financiers découlant de l'emprunt contracté en vue de rembourser l'aide.

Les risques juridiques nationaux ne sont pas théoriques : des recours sont, de plus en plus souvent, engagés par des entreprises concurrentes de bénéficiaires d'aide. Ces risques juridiques sont d'autant plus importants que la seule violation des règles de procédure entraîne l'illégalité de la mesure et l'application des sanctions préjudiciables pour l'État, comme pour l'entreprise bénéficiaire.

La Commission a relevé dans sa communication de 2009 que le nombre de recours visant à assurer le respect des règles en matière d'aides d'État était relativement limité : les actions intentées par des concurrents contre une autorité nationale en vue d'obtenir des dommages et intérêts, des mesures de récupération et/ou d'injonction sur la base de l'article 108, paragraphe 3, du traité ne représentaient que 19 % des décisions judiciaires analysées, tandis que les actions intentées par des concurrents contre des bénéficiaires ne représentaient que 6 % de ces décisions ⁷².

A priori, aucun jugement accordant des dommages et intérêts à des concurrents n'a été rendu par une juridiction nationale. Selon la doctrine ⁷³, la difficulté d'établir le lien de causalité ne serait pas étrangère à ce constat.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, *JOUE* C85/01 9 avril 2009.

Communication de la Commission du 25 octobre 2007, Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer des aides d'États illégales et incompatibles avec le Marché commun, *JOUE* C272/04 du 15 novembre 2007.

Règlement de procédure n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999.

Arrêts

CJCE, 28 mars 1981, *Commission c/Belgique*, aff. 215/83. CJCE, 15 janvier 1982, *Bosh*, aff. 52/84.

CJCE, 21 février 1982, *Commission c/Belgique*, aff. 74/89.

CJCE, 9 avril 1987, *Commission c/Belgique*, aff. 5/86.

CJCE, 2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy BV et autres c/Commission*, aff. C-67/85.

CJCE, 14 février 1990, *Commission c/France (Boussac)*, aff. C-301/87.

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission*, aff. C-303/88.

CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, aff. C-354/90.

CJCE, 10 juin 1993, *Commission c/Grèce*, aff. C-183/91.

CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/Commission*, aff. C-278/92.

72. Ces chiffres se basent sur une étude de la Commission réalisée en 2006, Cf. communiqué de presse IP/06/477 du 7 avril 2006.

73. RFDA 2007 p 547.

CJCE, 4 avril 1995, *Commission c/Italie*, aff. C-348/93.
TPICE, 13 septembre 1995, *TWD c/Commission*, aff. T-244 et 486/93.
CJCE, 20 mars 1997, *Alcan*, aff. C-24/95.
CJCE, 15 mai 1997, *TWD c/Commission et RFA (Deggendorf)*, aff. C-355/95 P.
CJCE, 29 janvier 1998, *Commission c/Italie*, aff. C-280/95.
CJCE, 17 juin 1999, *Belgique c/Commission*, aff. C-75/97.
CJCE, 12 octobre 2000, *Espagne c/Commission*, aff. C-480/98.
CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/France*, aff. C-261/99.
CJCE, 2 juillet 2002, *Commission c/Espagne*, aff. C-499/99.
CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/Commission*, aff. C-277/00.
CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/Commission*, aff. C-372/97.
CJCE, 1^{er} juin 2006, *Commission c/Italie*, aff. C-207/05.
CJCE, 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, aff. C-368/04.
CJCE, 5 octobre 2006, *Commission/France*, aff. C-232/05.
CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/France*, aff. C-441/06.
CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06.
CJCE, 13 novembre 2008, *Commission c/France*, aff. C-214/07.
CJCE, 7 juillet 2009, *Commission c/République hellénique*, aff. C-369/07.
TPICE, 30 novembre 2009, *France Télécom et France c/Commission*, aff. T427/04 et T-17/05.
CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, aff. C-1/09.
CJUE, 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clarck*, aff. C-210/09.
Trib. UE, 15 juin 2010, *Mediaset c/Commission*, aff. T-177/07.
Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni c/Commission*, aff. T-62/08.
Trib. UE, ordonnance du 14 juillet 2010, *Allemagne c/Commission*, aff. T-571/08.
CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, aff. C-403/10 P.
CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c/ France*, aff. C-549/09.
CJUE, 17 novembre 2011, *Commission c/ Italie*, aff. C-496/09.
CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/Commission*, aff. C-81/10 P.
Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB et Whirlpool Europe BV c/ Commission*, aff. jointes T-115/09 et T-116/09.
Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-123/09.
CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, aff. C-243/10.
Trib. UE, ordonnance du 19 septembre 2012, *Grèce c/ Commission*, aff T-52/12 R.
CJUE, 11 décembre 2012, *Commission /Espagne*, aff C- 610/10.
CJUE, 17 octobre 2013, *Commission c/Italie*, aff. C-344/12
CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, aff C-284/12.
CE, 2 juin 1993, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicats nationaux des négociants et transformateurs de saumon*, Rec. p. 164.
CAA Paris, 23 janvier 2006, *Groupe Salmon Arc-en-ciel*, n°04 PA01092.
CAA Nantes, 31 août 2010, n° 07NT00572.

Doctrine

M. Bazex, « La procédure de récupération des aides illégales », *Droit administratif*, 5, mai 2010, p. 42.

A. Chaminade, « La récupération des aides d'État illégales », JCP G, *Semaine juridique* (éd. générale), 15, 9 avril 2008, p. 39.

M. Disant, « Le juge administratif et l'obligation communautaire de récupération d'une aide incompatible », *RFDA*, mai-juin 2007, p. 547.

M. Filiol de Raimond, « Récupération des aides illégales délivrées aux entreprises en difficulté », *Revue Lamy droit des affaires*, 23, 1^{er} janvier 2008, p. 29.

J.-P. Markus, « De l'incompatibilité d'une aide à la neutralisation de trois législations », *La Semaine juridique Administrations*, 6 septembre 2010, p. 2259.

C. Médina, « Vers une récupération systématique, immédiate et effective des aides illégales et incompatibles », *Option Finance*, 958, 3 décembre 2007, p. 24.

J.-Y. Chérot, commentaire de l'arrêt CJUE du 17 novembre 2011 *Commission c/ Italie* (astreinte et obligation de récupération), *revue concurrences* n°1-2012, p.161-162.

FICHE 21

Le contrôle des aides existantes

La notion d'« *aide existante* » n'est pas définie dans le TFUE mais fait l'objet d'une procédure particulière prévue dans son article 108 § 1.

La définition des aides existantes n'a été donnée que par le règlement de procédure n° 659/1999 modifié du Conseil du 22 mars 1999¹. Il s'agit de :

- toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité de Rome dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur dudit traité ;
- toute aide autorisée par la Commission ou le Conseil ;
- toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite ;
- toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans ;
- toute aide qui ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue par la suite en raison de l'évolution du Marché commun.

Peuvent constituer des aides existantes tant les aides individuelles que les régimes d'aides. Cependant, la procédure de contrôle applicable ne concerne, conformément au TFUE, que les « *régimes d'aides existants* ».

Les services de la Commission considèrent qu'une aide individuelle versée en continu à un ou plusieurs opérateurs spécifiques peut être assimilée à un régime d'aides et être soumise, de ce fait, à un contrôle similaire.

Ne peut constituer une aide existante qu'une aide n'ayant pas été modifiée de façon importante, c'est-à-dire dans sa substance.

La notion d'« *aide existante* » n'est pas définie par le TFUE. En revanche, celui-ci établit une procédure particulière pour le traitement de ce type d'aides dans son article 108 § 1 : « *La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur* ».

La qualification d'« aide existante » constitue, à double titre, un enjeu déterminant. D'une part, une aide nouvelle doit obligatoirement être notifiée. À défaut, elle est considérée comme illégale. Cette obligation ne s'impose pas aux aides existantes qui peuvent être mises à exécution tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité. D'autre part, la nature des mesures que peut prendre la Commission à l'égard des aides existantes (« *mesures utiles* ») diffère fondamentalement de celles qu'elle peut prendre vis-à-vis des autres

1. Le règlement n°659/1999, tel que modifié par le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013, est devenu : règlement (CE) n°659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

catégories d'aides d'État. La Commission peut, en effet, empêcher la mise en œuvre des aides nouvelles incompatibles et exiger la suppression et la récupération de celles mises en œuvre sans son autorisation (aides illégales ²). Pour les aides existantes, elle ne peut qu'en demander la modification ou la suppression pour l'avenir (art. 108 § 2 TFUE).

C'est pourquoi, la qualification d'« aide existante » fait l'objet d'un contentieux relativement abondant.

I. La définition des aides existantes

La définition des aides existantes a été précisée à l'article 1-b) du règlement de procédure n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE³. Il s'agit des aides suivantes :

- Toute aide, c'est-à-dire régime d'aides ou aide individuelle, existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur du traité ⁴.
- Toute aide, c'est-à-dire régime d'aides ou aide individuelle, autorisée par la Commission ou le Conseil.
- Toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite.

En l'absence de décision de la Commission dans un délai de deux mois à partir de la notification complète ⁵, l'aide est réputée être autorisée par la Commission. L'État membre peut alors mettre à exécution cette mesure quinze jours après en avoir avisé préalablement la Commission (voir art. 4 § 6 du règlement de procédure) ⁶.

- Toute aide réputée approuvée du fait de l'écoulement du délai de prescription, c'est-à-dire toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission, après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans à partir du jour où l'aide a été accordée à son bénéficiaire ⁷.

L'article 15 § 2 du règlement de procédure précise que toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale, interrompt le délai de prescription ⁸.

2. Cf. fiches 18 à 20.

3. JOCE L 83, 27 mars 1999.

4. Cf. par ex. Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10 ; CJUE, 18 juillet 2013, *P O y*, aff. C-6/12.

5. La notification complète implique qu'aucune demande d'informations complémentaires n'a été formulée par la Commission.

6. Pour rappel, le silence de la Commission ne vaut autorisation que si l'aide a été notifiée (TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava c/ Commission*, aff. jointes T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02).

7. La prescription de dix ans ne s'applique qu'aux aides individuelles et non aux régimes d'aides. Cf. CJUE, 8 décembre 2011, *France Telecom c/Commission*, aff. C-81/10 P, pts 81 et 82 : « cette disposition [du règlement de procédure], pour fixer la date à laquelle le délai de prescription commence à courir, se réfère à l'octroi de l'aide au bénéficiaire et non pas à la date d'adoption d'un régime d'aide. À cet égard, il convient de souligner que la détermination de la date d'octroi d'une aide est susceptible de varier en fonction de la nature de l'aide en cause. Ainsi, dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique de l'aide et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de celle-ci peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins de calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier ».

8. Le délai de prescription est ainsi interrompu par la mise en œuvre d'une procédure formelle mais également par tout acte, tel qu'une demande de renseignements (cf. par ex. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, aff. C-276/03 P).

- Toute aide qui n'en constituait pas une au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue en raison de l'évolution du Marché commun : « *Toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du Marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée par la libéralisation* »⁹.

On ne saurait déduire du silence de la Commission qu'une mesure ne constituait pas une aide¹⁰.

La jurisprudence reconnaît comme une évolution du Marché commun « *toute modification du contexte économique et juridique dans le secteur concerné par la mesure en cause* » impliquant qu'une « *mesure qui ne constituait pas une aide relève désormais du champ d'application de l'article [107 § 1 TFUE]* »¹¹. Cette hypothèse est interprétée strictement¹². Le seul constat d'une évolution de la politique en matière d'aides d'État n'est pas, en soi, suffisant pour caractériser une évolution du Marché commun¹³.

Aux hypothèses de portée générale visées par le règlement n° 659/1999, viennent s'ajouter des hypothèses spécifiques, propres à certains domaines. Par exemple, en matière de transport maritime, certaines aides versées avant l'adoption du règlement n° 3577/92 relatif au cabotage maritime ont été qualifiées d'aides existantes¹⁴.

2. Ces définitions s'appliquent aux aides individuelles comme aux régimes d'aides

Le règlement de procédure comporte une ambiguïté. En effet, la notion d'« *aide existante* » inclut à la fois les aides individuelles et les régimes d'aides, alors que le chapitre V décrivant la procédure de contrôle applicable aux aides existantes ne mentionne que les « *régimes d'aides existants* ».

Les aides individuelles et régimes d'aides sont ainsi définis :

- régimes d'aides : toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et

9. Cf. par ex., dans le secteur du transport aérien : décision de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'État SA.23600 — C 38/08 (ex NN 53/07) — Allemagne — Financement du terminal n° 2 de l'aéroport de Munich (JOUËL 319 du 29.11.2013, p. 8).

10. TPICE, *Diputación Foral de Álava*, aff. jointes T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02, précité, pts 137-169. Position confirmée par la CJUE dans l'arrêt du 9 juin 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e. a. c/ Commission*, aff. jointes C-465/09 P à C-470/09 P.

11. CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c/ Commission*, aff. jointes C-182/03 et C-217/03 (conclusions de l'avocat général Léger, pts 213-214) ; TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava et Comunidad Autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco c/ Commission*, aff. jointes T-227/01 à T-229/01, T-265/01, T-266/01 et T-270/01, pts 243-253.

12. V. par ex. la décision de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post — La Poste, pt 227 (JOUËL 170 du 29 juin 2012, p. 1).

13. TPICE, *Diputación Foral de Álava*, aff. T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02, précité. Cf. également, l'ordonnance de la CJUE, 4 décembre 2014, *Adiamix SAS*, aff. C-202/14, pts 26-27 : « *la notion d'évolution du marché commun [...] ne vise pas [...] l'hypothèse dans laquelle la Commission change son appréciation sur le fondement d'une application plus rigoureuse des règles en matière d'aides d'État [...]. Plus généralement, la notion d'aide d'État, existante ou nouvelle, dès lors qu'elle répond à une situation objective, ne saurait dépendre du comportement ou des déclarations des institutions* ».

14. CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/ Commission*, aff. C-400/99.

toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé ;

– aide individuelle : aide qui n'est pas accordée sur la base d'un régime d'aides, ou qui est accordée sur la base d'un régime d'aides, mais qui doit être notifiée.

La procédure de contrôle des aides existantes concerne la modification ou la suppression pour l'avenir des aides incompatibles. Seules les aides existantes continuant à produire des effets et présentant un caractère de continuité sont donc concernées par cette procédure.

Un régime d'aides comprend des aides pouvant être octroyées à des entreprises, définies de façon générale et abstraite, ou des aides pouvant être octroyées pour un projet non spécifique, à une ou plusieurs entreprises, pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé. Le régime d'aides est susceptible de continuer à produire des effets dans le temps en raison du caractère non limité de ses bénéficiaires, de son montant ou de sa durée de versement et doit donc être soumis à une procédure de contrôle.

Au contraire, une aide individuelle présente généralement un avantage plus ponctuel, accordé à un ou plusieurs bénéficiaires spécifiques en dehors de tout régime d'aides. Une subvention unique accordée à un opérateur à un moment donné ne fera en principe pas l'objet d'une procédure de contrôle au titre des aides existantes.

Toutefois, ce type d'aide peut être accordé à une ou plusieurs entreprises spécifiques et se traduire par une subvention ou une exonération fiscale reconduite annuellement. Dans ce cas, la Commission considère qu'une aide versée en continu à un seul opérateur peut être assimilée à un régime d'aides et soumise à une procédure de contrôle.

3. Ne constituent des aides existantes que les aides n'ayant pas été modifiées de façon importante

Dans le règlement de procédure, l'« *aide existante* » est définie par opposition à l'« *aide nouvelle* ». Est considérée comme une aide nouvelle « *toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante* ».

Cette dernière partie de la définition est essentielle dans la mesure où l'interprétation que l'on donne de la « *modification* » fait basculer la mesure du régime des aides existantes vers celui des aides nouvelles et implique une obligation de notification. Or, toute modification ne constitue pas nécessairement une aide supplémentaire et donc nouvelle¹⁵.

Le règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999¹⁶ portant modalités d'application de l'article 93 TCE (devenu art. 108 TFUE), précise à l'article 4, qu'on « *entend par modification d'une aide existante tout changement autre que des modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le Marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un*

15. CJCE, 9 août 1994, *Namur*, aff. C-44/93 ; TPICE, 4 mars 2009, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. jointes T-265/04, T-292/04 et T-504/04, pts 97-135.

16. Publié au *JOUE* L 140 du 30 avril 2004. Modifié par le règlement n° 271/2008 du 30 janvier 2008, publié au *JOUE* L 82 du 25 mars 2008.

régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante ».

Selon la Cour de justice, « l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsqu'une aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier à chaque moment de la vie de l'entreprise. C'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouveauté ou de modification ¹⁷ ».

La jurisprudence a également précisé que la modification doit affecter le régime initial dans sa substance et que l'élément nouveau ne doit pas être clairement détachable du régime initial : « [...] ce n'est pas "toute aide existante modifiée" qui doit être considérée comme une aide nouvelle, mais c'est seulement la modification en tant que telle qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle. [...] »

C'est donc seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial ¹⁸ ». Dans cette dernière hypothèse, c'est seulement la modification, en tant que telle, qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle et non l'ensemble du régime. Par exemple, l'extension d'un régime d'aide existant à une nouvelle catégorie de bénéficiaires est, selon la jurisprudence, « une modification qui est clairement détachable du régime initial », dans la mesure où elle « n'affecte pas l'appréciation de la compatibilité du régime initial ¹⁹ ».

L'appréciation de la portée de la modification reste difficile à déterminer. Toutefois, l'article 4 du règlement n° 794/2004 précité a précisé que les modifications suivantes apportées à des aides existantes ne sont pas considérées comme mineures et doivent être notifiées selon la procédure de notification simplifiée qu'il prévoit : « a) augmentations de plus de 20 % d'un budget d'un régime d'aides autorisé ; b) prolongation d'un régime d'aides existant autorisé de six ans au maximum, avec ou sans augmentation budgétaire ; c) renforcement des critères d'application d'un régime d'aides autorisé, réduction de l'intensité de l'aide ou réduction des dépenses admissibles ».

En dehors de ces hypothèses, la Commission, sous le contrôle des juridictions communautaires, procède à une appréciation au cas par cas de la modification, afin de déterminer si la mesure relève de la catégorie « aide existante » ou, au contraire, de la catégorie « aide nouvelle ». Dans ce dernier cas, il lui incombe de démontrer en quoi la mesure ne peut être qualifiée d'aide existante ²⁰.

Ainsi, selon la Cour de justice, un régime italien d'aides à l'emploi, dont le budget a été augmenté de plus de 50 % et qui a été prolongé pour une durée de deux ans, constitue un nouveau régime d'aides et non un régime d'aides existant ²¹.

17. CJCE, *Namur*, aff. C-44/93, précité, pt 28.

18. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, aff. T-195/01 et T 207/01, pts 109-111 ; TPICE, 28 novembre 2008, *Hotel Cipriani SpA*, aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, pts 358-362 (à propos de l'extension géographique d'un régime d'aide considérée comme détachable).

19. TPICE, 11 juin 2009, *ASM Brescia c/Commission*, T-189/03. Cf. également sur le caractère dissociable d'une modification : Trib. UE, 11 juillet 2014, *Telefónica de España*, aff. T-151/11.

20. TPICE, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. jointes T-265/04, T-292/04 et T-504/04, précités ; CJCE, 2 décembre 2009, *Commission c/ Irlande*, aff. C-89/08 P, pts 71-87.

21. CJUE, 20 mai 2010, *Todaro Nunziatina & C. Snc*, aff. C-138/09, pts 42 et s. V. aussi Trib. UE, 3 février 2011, *Italie c/ Commission*, aff. T-3/09 (constitue une « modification d'une aide existante » et, partant, une « aide nouvelle » le versement de 10 millions d'euros supplémentaires au budget d'un régime d'aide de 10 millions d'euros préalablement autorisé par la Commission), arrêt confirmé par la CJUE (22 mars 2012, *Italie c/ Commission*, aff. C-200/11 P).

Le non respect, par les autorités nationales, d'un accord de rééchelonnement d'une dette due par une entreprise peut également être qualifié d'aide nouvelle dès lors que l'inaction pour recouvrer la créance modifie, dans les faits, substantiellement les conditions de l'accord²².

De même, la violation des conditions figurant dans une décision d'approbation de la Commission européenne peut être considérée comme une modification substantielle d'un régime d'aides conduisant à la qualification d'aides nouvelles²³.

En revanche, la circonstance qu'une juridiction a suspendu temporairement les effets de la résiliation d'un contrat comportant une aide existante ne saurait entraîner, selon le Tribunal, la requalification de l'aide en aide nouvelle. En effet, cette intervention du juge n'a eu « ni pour objet ni pour effet de modifier la substance de l'aide existante ». Le Tribunal a donc rejeté l'argumentation de la Commission aux termes de laquelle, dès lors que l'aide avait été supprimée puis rétablie temporairement à la suite de la décision du juge national, il s'agissait d'une modification de la durée de l'aide s'analysant comme une aide nouvelle²⁴.

4. Dans le cas d'un régime préalablement autorisé, la Commission vérifie que l'aide octroyée entre dans le champ du régime en cause

Lorsqu'un État invoque le caractère existant de l'aide, en particulier lorsqu'il soutient qu'il s'agit de l'application d'un régime autorisé, la Commission doit vérifier que l'aide entre dans le champ d'application du régime autorisé et satisfait, le cas échéant, aux conditions fixées par l'autorisation²⁵. Ce n'est qu'en cas de conclusion négative à l'issue de cet examen que la Commission enclenche la procédure de contrôle prévue pour les aides nouvelles²⁶. En particulier, la Commission ne peut d'emblée, avant cet examen, ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108 § 2 TFUE. À défaut, une telle décision encourt l'annulation²⁷.

5. La procédure de contrôle des aides existantes

Aux termes de l'article 108 § 1 TFUE, « la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur ».

22. Trib. UE, 20 mars 2013, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. T-489/11 (confirmé par CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. C-271/13 P).

23. Cf. par exemple, Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pts 175-178 (confirmé par CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P).

24. Trib. UE, 8 octobre 2014, *Aluminium AE c/ Commission*, aff. T-542/11.

25. CJCE, 5 octobre 1994, *Italie c/ Commission*, aff. C-47/91 ; Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07, pt 59 : « Lorsque la Commission est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, elle ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au [TFUE]. Elle doit se borner d'abord, avant l'ouverture de toute procédure, à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. Si elle ne procédait pas de la sorte, la Commission pourrait, lors de l'examen de chaque aide individuelle, revenir sur sa décision d'approbation du régime d'aides, laquelle présupposait déjà un examen au regard de l'article [107 TFUE] ».

26. Sur la procédure applicable aux aides nouvelles, cf. fiche 19.

27. CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/ Commission*, aff. C-400/99, pt 57.

L'étendue de la coopération entre la Commission et les États membres prévue par cet article est précisée par les chapitres V et VII du règlement n°659/1999 modifié. En application de ces dispositions, les États membres sont tenus de fournir à la Commission tous les renseignements nécessaires. L'article 21 du règlement de procédure leur impose de communiquer un rapport annuel sur les régimes d'aides existants.

Si la Commission estime, au regard des informations fournies, qu'un régime d'aides n'est pas ou n'est plus compatible avec le marché intérieur, elle propose l'adoption de mesures utiles par une recommandation demandant soit la suppression, soit la modification du régime (art. 18 du règlement).

Les mesures utiles n'ont pas d'effet contraignant. Aux termes de l'article 19 du règlement, l'État membre peut :

- accepter les mesures utiles. Il en informe la Commission qui en prend acte. En principe, dans sa recommandation, la Commission fixe un délai dans lequel l'État membre doit accepter les mesures utiles. À défaut, il est présumé les avoir rejetées. Si l'État membre a accepté les mesures utiles, il est tenu de les mettre en œuvre ;
- rejeter les mesures proposées par la Commission. Dans cette hypothèse, une procédure d'examen préliminaire, suivie d'une procédure formelle d'examen, peut être engagée.

À l'issue de cette procédure, la Commission peut prononcer une décision finale d'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Cette décision peut conduire à une suppression ou à une modification de l'aide pour l'avenir²⁸. Elle n'emporte toutefois pas obligation de remboursement des sommes perçues.

Par ailleurs, une aide existante est considérée comme étant légale aussi longtemps que la Commission n'a pas constaté son incompatibilité avec le marché intérieur²⁹. Il en résulte que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour interdire l'exécution d'une telle aide³⁰.

À noter que le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 659/1999 introduit une nouvelle procédure en donnant la possibilité pour la Commission européenne de mener une enquête dans différents États membres sur un secteur économique déterminé lorsqu'il apparaît que « *des aides existantes dans [ce secteur] ne sont pas ou ne sont plus compatibles avec le marché intérieur* » (article 20 bis).

Références bibliographiques

Textes

Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (devenu art. 108 TFUE).

Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (devenu art. 108 TFUE).

Règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 59/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

28. TPICE, 15 juin 2000, *Alzetta Mauro*, aff. T-298/97, pts 147-148.

29. CJUE, 18 novembre 2010, *NDSHT c/ Commission*, C 322/09 P, pt 52.

30. CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, aff. C-6/12.

Arrêts et décisions

- CJCE, 9 août 1994, *Namur-Les assurances du Crédit*, aff. C-44/93.
- CJCE, 5 octobre 1994, *Italie c/Commission*, aff. C-47/91.
- TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/Commission*, aff. T-195/01 et T-207/01.
- CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/Commission*, aff. C-400/99.
- CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, aff. C-276/03 P.
- CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c/Commission*, aff. C-182/03 et C-217/03.
- TPICE, 25 mars 2009, *Alcoa Trasformazioni Srl c/Commission*, aff. T-332/06.
- TPICE, 11 juin 2009, *ASM Brescia c/Commission*, T-189/03.
- TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava c/Commission*, aff. T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02.
- Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07.
- CJUE, 18 novembre 2010, *NDSHT c/ Commission*, C 322/09 P.
- Trib. UE, 3 février 2011, *Italie c/ Commission*, aff. T-3/09.
- CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa Trasformazioni Srl c/Commission*, aff. C-194/09 P.
- Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pts 175-178.
- CJUE, 8 décembre 2011, *France Telecom c/Commission*, aff. C-81/10 P.
- Décision de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post – La Poste, *JOUE* L 170 du 29 juin 2012.
- Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10.
- Décision de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'État SA.23600 — C 38/08 (ex NN 53/07) — Allemagne — Financement du terminal n ° 2 de l'aéroport de Munich *JOUE* L 319 du 29.11.2013.
- Trib. UE, 20 mars 2013, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. T-489/11.
- CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P.
- CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, aff. C-6/12.
- CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. C-271/13 P.
- Trib. UE, 11 juillet 2014, *Telefónica de España*, aff. T-151/11.
- Trib. UE, 8 octobre 2014, *Aluminion AE c/ Commission*, aff. T-542/11.
- CJUE, 4 décembre 2014, *Adíamix SAS*, aff. C-202/14.

FICHE 2 2

Les droits des tiers

L'évolution importante de la place des tiers dans le domaine des aides d'État a entraîné une modification significative des rapports de force existants, qui ne résultent plus seulement de relations bilatérales entre l'État et la Commission européenne. La présence renforcée des tiers dans la procédure constitue une contrainte supplémentaire pour l'État, mais aussi pour la Commission européenne.

- La portée du droit du plaignant au traitement de sa plainte a été précisée par la jurisprudence et le règlement de procédure n° 1999/659 du 22 mars 1999 modifié. La jurisprudence impose le traitement impartial et effectif de la plainte par la Commission, sans pour autant encore assurer au plaignant le droit à une procédure contradictoire.
- La protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides a été renforcée : en cas de doute sur l'existence d'une aide ou sur sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission est tenue d'ouvrir une procédure formelle d'examen, lors de laquelle tous les intéressés sont mis en demeure de présenter leurs observations. La Commission doit veiller à motiver ses décisions et au respect du principe de confidentialité.
- Le régime juridique du recours des tiers ne leur ouvre qu'un accès limité au recours en annulation, puisqu'ils doivent démontrer l'existence d'un intérêt à agir et l'existence d'une affectation directe et individuelle de leurs intérêts.

Le recours en carence leur est ouvert, dans les conditions fixées à l'article 265 TFUE.

Le recours en responsabilité non contractuelle, fixé à l'article 340 TFUE, ne leur est ouvert que s'ils démontrent l'existence d'un dommage et celle d'un lien de causalité entre ce dommage et l'aide.

- La défense des droits des tiers devant les juridictions nationales, lorsque l'aide n'a pas été notifiée, est assurée devant les juridictions nationales¹, alors garantes de l'efficacité de l'obligation de notification prévue par l'article 108 § 3 TFUE².

L'influence croissante des tiers est liée :

- à la multiplication des plaintes déposées à la Commission européenne ;
- au renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle ;
- à la multiplication des recours juridictionnels contre les décisions de la Commission européenne ;
- à la reconnaissance, par la Cour de justice, du rôle de garantes des droits des concurrents assuré par les juridictions nationales.

1. Cf. fiches 18 et 20.

2. CJCE, 21 novembre 1991, *FNCE*, aff. C-354/90.

I. Le plaignant a droit au traitement de sa plainte

Le dépôt d'une plainte auprès de la Commission est un moyen efficace de nuisance pour les concurrents d'une entreprise. Ces plaintes constituent aussi pour la Commission une importante source d'informations sur les aides non notifiées ou l'application abusive d'aides déjà autorisées. Il s'agit, de plus, d'une procédure ouverte et gratuite, donc aisée à mettre en œuvre.

L'article 20 § 2 du règlement de procédure, tel que modifié par le règlement n°734/2013³, prévoit que : « *Toute partie intéressée peut déposer une plainte pour informer la Commission de toute aide supposée illégale ou de toute application supposée abusive d'une aide. À cet effet, la partie intéressée remplit en bonne et due forme un formulaire défini dans une disposition d'application visée à l'article 27 et fournit les renseignements obligatoires qui y sont demandés.* »

Les modifications apportées par le règlement n°734/2013 à l'égard du traitement des plaintes visent à améliorer la qualité des plaintes, en précisant les conditions que doit remplir une plainte pour que des informations concernant une aide supposée illégale puissent être mises à la disposition de la Commission. À cet effet, le plaignant doit dûment compléter le formulaire de plainte figurant à l'annexe IV du règlement n°794/2004⁴ tel que modifié par le règlement n°372/2014⁵, et communiquer toutes les informations obligatoires qui y sont demandées, notamment en justifiant d'un intérêt à agir. À la demande motivée du plaignant, la Commission peut lever l'obligation de communiquer une partie des informations requises par le formulaire. En cas de non-respect des conditions, les informations transmises à la Commission devraient être traitées en tant que renseignements d'ordre général et ne devraient pas nécessairement entraîner l'ouverture d'enquêtes d'office.

Le règlement de procédure (art. 6 § 2) dispose, par ailleurs, que les plaignants peuvent demander, afin de prévenir un préjudice potentiel, le respect de leur anonymat. Dans le formulaire de dépôt de plainte est prévue une clause de confidentialité⁶, par laquelle le plaignant autorise, ou non, la Commission à divulguer son identité, lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre, contre lequel la plainte est dirigée.

La multiplication des plaintes déposées ces dernières années auprès de la Commission européenne, par des concurrents directs, mais aussi par des associations professionnelles, démontre que cette procédure est connue et utilisée largement par les entreprises. Il peut arriver que de petites entreprises aient recours à ce moyen contre un concurrent national. Ainsi, l'affaire du *Centre d'exportation du livre français (CELF)* résulte d'une plainte déposée par le concurrent français de l'entreprise bénéficiaire (la Société internationale de diffusion et d'édition – SIDE). De même, l'affaire *Chronopost* qui a créé une procédure extrêmement longue a pour origine une plainte du Syndicat français de l'express international contre Chronopost.

3. Règlement (UE) n° 734/2013 du 22 juillet 2013 du Conseil modifiant le règlement (CE) n°659/1999 portant modalités d'application de l'article 92 du traité CE.

4. Cf. article 11 bis, §2 du règlement n°794/2004 du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement n°659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE. Ce formulaire peut être téléchargé ou rempli en ligne sur le site de la Commission à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fr.html

5. Cf. règlement n°372/2014 du 9 avril 2014 modifiant le règlement n°794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

6. Cf. point 4 du formulaire.

La saisine de la Commission semble parfois être utilisée par certaines entreprises pour faire pression sur l'État dans d'autres enceintes ⁷.

L'accroissement de ces plaintes amène à s'interroger sur le droit des plaignants au traitement de leur plainte par la Commission.

1.1. Le droit du plaignant au traitement de sa plainte a connu des évolutions

Le tribunal de première instance avait, dans un premier temps, reconnu très largement le droit du plaignant à l'examen de sa plainte.

Dans l'arrêt *Sytraval* ⁸, le tribunal avait en effet imposé à la Commission, non seulement, de prendre en compte, dès la première phase de la procédure d'examen de l'aide, tous les éléments présentés par le plaignant, mais aussi d'examiner d'office les griefs que n'aurait pas manqué de soulever le plaignant, s'il avait pu prendre connaissance des éléments que la Commission a recueillis dans le cadre de son enquête.

Cette jurisprudence, particulièrement favorable au plaignant, modifiait l'équilibre prévu par l'article 108 TFUE pour l'examen des aides. Contestée devant la Cour de justice par les États et la Commission, elle a été partiellement remise en cause par l'arrêt *Sytraval* de la CJCE du 2 avril 1998 ⁹. Selon la Cour, la Commission n'est pas tenue d'engager un débat contradictoire avec le plaignant. Elle n'a donc pas l'obligation d'entendre les plaignants pendant la phase préliminaire d'examen instituée par l'article 108 § 3 TFUE. Par ailleurs, lors de la phase d'examen visée à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission est uniquement tenue de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations.

La Cour a également jugé que la Commission n'est pas tenue d'examiner d'office les griefs, que n'aurait pas manqué de soulever le plaignant, s'il avait pu prendre connaissance des éléments que la Commission a recueillis dans le cadre de son enquête. Elle souligne que « *ce critère, qui oblige la Commission à se mettre à la place du requérant, n'est pas apte à délimiter l'obligation d'instruction qui incombe à la Commission* ¹⁰ ».

La Cour reconnaît toutefois que, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État, la Commission est tenue de procéder à un examen diligent et impartial de la plainte, ce qui peut rendre nécessaire qu'elle procède à l'examen des éléments de fait et de droit, qui n'ont pas été expressément évoqués par le plaignant.

Les droits des plaignants ont aussi été renforcés par la jurisprudence, selon laquelle une lettre par laquelle la Commission répond à un plaignant en estimant que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État constitue une mesure susceptible de recours en annulation. Le juge communautaire a précisé en 2006 dans un arrêt *Deutsche Bahn AG c/ Commission* que le règlement de procédure avait pour objectif de renforcer la sécurité juridique, et que le cadre procédural prévu par ce règlement devait être respecté par la Commission ¹¹.

7. La plainte déposée par certaines compagnies d'assurance et mutuelles contre la loi sur la couverture maladie universelle semble relever de ce type de démarche.

8. TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval et Brink's France c/ Commission*, aff. T-95/94.

9. C'est à la suite de l'arrêt de la CJCE du 2 avril 1998, *Commission c/ Sytraval et Brink's France*, aff. C-367/95 P, que les États et la Commission, inquiets des risques d'une évolution jurisprudentielle trop favorable aux plaignants, ont également engagé la négociation d'un règlement de procédure sur les aides d'État.

10. Arrêt précité (pts 60-61).

11. TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/ Commission*, aff. T-351/02, points n°55 et 56.

La jurisprudence semble donc imposer le traitement impartial et effectif de la plainte sans pour autant assurer au plaignant le droit à une procédure contradictoire.

1.2. Le règlement de procédure reconnaît le droit du plaignant au traitement de sa plainte

La jurisprudence a précisé que lorsque des tiers intéressés lui ont soumis des plaintes, la Commission est tenue de procéder à un examen diligent et impartial de ces plaintes, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État ¹².

La Commission doit examiner immédiatement (« sans délai ») les informations qui lui sont transmises sur une aide prétendue illégale (art. 10 § 1). Seules les plaintes manifestement non fondées ou trop peu étayées ne devraient pas suffire à déclencher cet examen préliminaire. En tout état de cause, il s'agit d'une obligation d'examen, mais pas d'une obligation d'ouverture de procédure particulière, puisque le règlement prévoit également que « Lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'État illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'État membre concerné » (art. 20 § 2).

La Commission n'est pas obligée d'instruire et de chercher les éléments d'informations, qui ne lui auraient pas été fournis par le plaignant.

En cas d'examen préliminaire, la jurisprudence a précisé qu'il n'existe aucun fondement, pour contraindre la Commission d'engager un débat contradictoire avec un plaignant lors de cette phase ¹³.

Dans la pratique, la Commission s'estime de plus en plus liée par les plaintes déposées auprès d'elle. Elle adresse, le plus souvent, une demande d'information à l'État sur les informations qui lui ont été communiquées et assure un examen approfondi des éléments fournis.

À ce titre, le règlement modifié prévoit que la Commission dispose désormais du pouvoir de demander à des tiers à la procédure (États membres, entreprises ou association d'entreprises concernées) de lui fournir « tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire ne suffisent pas en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises »¹⁴. À cela s'ajoute le pouvoir pour la Commission d'infliger des demandes et astreintes lorsqu'une entreprise ou association d'entreprises a délibérément ou par négligence grave « fourni des « renseignements inexacts ou dénaturés » en réponse à une demande de renseignements de la Commission ou a fourni des « renseignements inexacts, incomplets ou dénaturés » en réponse à une décision de la Commission. En cas de réunion de ces conditions, la Commission pourra, lorsqu'elle

12. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, aff. T-46/97.

13. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, aff. T-195/01 et T-207/01.

14. Cf. article 6 bis, § 1 du règlement de procédure.

le juge nécessaire ou approprié, infliger des amendes ne dépassant pas 1% du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent¹⁵.

Les nouveaux pouvoirs de la Commission résultant des modifications apportées au règlement de procédure par le règlement n° 734/2013 sont toutefois strictement encadrés : ils ne peuvent être exercés qu'à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen qui est déclarée inopérante par la Commission et, après acceptation de l'État membre concerné, si la demande vise des bénéficiaires de l'aide en question.

En vertu du règlement modifié, la Commission peut également lancer des enquêtes par secteur économique et par instrument d'aide.

2. Le renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides

2.1. L'examen préliminaire doit se faire dans un délai raisonnable

Lorsque la Commission est saisie d'une plainte d'un concurrent, elle ne peut clore, par une décision favorable, l'examen préliminaire des mesures dénoncées que si elle a acquis la conviction, « *dans un délai raisonnable* », qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État ou qu'il s'agit d'une aide compatible¹⁶.

Le TPI considère que la Commission ne saurait indéfiniment prolonger l'examen préliminaire de mesures étatiques ayant fait l'objet d'une plainte¹⁷, et que le caractère raisonnable de la durée d'une telle procédure administrative doit s'apprécier en fonction des circonstances propres de chaque affaire, et, notamment, du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission doit suivre, de la complexité de l'affaire, ainsi que de son enjeu pour les différentes parties intéressées¹⁸.

Dans l'affaire *Gestevisión Telecinco*¹⁹, relative au financement des télévisions publiques en Espagne, le TPI a ainsi constaté la carence de la Commission pour s'être abstenue d'adopter une décision dans un délai raisonnable. Deux plaintes avaient en effet successivement été déposées devant la Commission, en 1992 et 1993. Or en 1996, lorsque la procédure en carence fut engagée, l'examen préalable de la Commission durait depuis quarante-sept mois en ce qui concerne la première plainte, et depuis vingt-six mois en ce qui concerne la seconde. En l'espèce, le TPI a considéré que la demande d'informations aux autorités nationales compétentes à propos des dotations litigieuses, ainsi que la demande d'une étude approfondie à un bureau de consultants ne justifiait nullement que la Commission ait prolongé à ce point l'examen préliminaire des mesures en cause, et qu'il s'agissait d'un « *délat excédant notablement ce qu'implique normalement un premier examen* ».

Le règlement de procédure précise, dans son article 4 § 1, que la Commission doit procéder à l'examen d'un projet d'aide, dès réception de la notification et adopter une décision

15. Cf. article 6 ter du règlement de procédure.

16. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval*, aff. C-367/95, TPICE, 10 mai 2000, *SIC*, c/ *Commission*, aff. T-46/97.

17. Arrêt précité.

18. TPICE, 19 mars 1997, *Oliveira c/ Commission*, aff. T-93/95, pt 45 et TPICE, 15 septembre 1998, *Gestevisión Telecinco*, aff. T-95/96, pt 75.

19. TPICE, 15 septembre 1998, *Gestevisión Telecinco*, aff. T-95/96.

dans un délai de deux mois. Ce délai peut être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'État membre concerné.

En revanche, si après ce premier examen, « elle éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier la compatibilité des aides concernées avec le Marché commun ²⁰ », elle doit engager une procédure d'examen formelle. Dans ces circonstances, le délai d'examen n'est plus extensible et une partie tierce pourra alors exiger de la Commission qu'elle ouvre la procédure formelle, afin de lui permettre de présenter ses observations.

En ce qui concerne les difficultés sérieuses d'appréciation, le juge communautaire a précisé que les seules discussions entre la Commission et l'État membre concerné durant la phase préliminaire d'examen et, dans ce cadre, la demande d'informations supplémentaires à l'État, ne suffisent pas à conclure que la Commission a été confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation ²¹. Mais ces discussions peuvent aussi, dans certaines circonstances, en révéler l'existence ²².

La notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif ²³ et son appréciation s'effectue sur la base d'un faisceau d'indices, dont notamment :

- le fait qu'un projet a dû être modifié, pour être autorisé ²⁴ ;
- le fait que la décision de la Commission ne contient pas de données claires dans ses conclusions sur l'absence de surcapacité d'un secteur ou sur les effets et le but de l'aide en cause ;
- le fait qu'il existe des contradictions entre le contenu des documents constituant un plan de restructuration d'une entreprise et la décision autorisant une aide à la restructuration ²⁵ ;
- le fait que l'appréciation des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase d'examen préliminaire, aurait dû susciter des doutes quant à la compatibilité de l'aide ²⁶.

Dans la mesure où la phase d'examen préliminaire est informelle, elle n'est pas contradictoire vis-à-vis des parties intéressées. En pratique, elles ne sont pas informées de l'ouverture de cette phase informelle et n'interviennent donc pas à ce stade. La jurisprudence considère qu'une telle situation ne viole pas les principes de transparence et de bonne administration.

Si, à l'issue de cette phase, la Commission n'a pas pu acquérir la conviction qu'une mesure ne constitue pas une aide, s'il s'agit d'une aide compatible ou si la mesure suscite des doutes²⁷, elle est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen (art. 8 du règlement de procédure).

2.2. La procédure formelle d'examen

Tous les intéressés doivent être mis en demeure de présenter leurs observations (art. 108 § 2 TFUE, art. 6 § 1 du règlement de procédure ²⁸). Les observations reçues sont

20. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval*, aff. C-367/95.

21. CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/ Commission*, aff. C-225/91, pt 38. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, aff. T-46/97, pt 89.

22. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, aff. T-46/97, pt 89.

23. Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband banken c/ Commission*, aff T-36/06.

24. CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-84/82.

25. TPICE, 15 mars 2001, *Prayon-Rupel*, aff. T-73/98.

26. Trib. UE, 7 novembre 2012, *CBI c/ Commission*, aff T-137/10, points n° 61 à 64.

27. Trib. UE, 7 novembre 2012, précité, point n° 65 à 68.

28. L'article 6 § 1 du règlement de procédure précise que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen « invite l'État concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé qui ne dépasse pas normalement un mois ».

communiquées à l'État membre concerné, qui peut y répondre dans un délai déterminé. Dans le cas où l'État membre n'aurait pas été en mesure de faire connaître utilement son point de vue sur les observations présentées, la Commission ne peut retenir ces observations dans sa décision contre l'État ²⁹.

Toute partie intéressée peut demander à ce que son identité ne soit pas révélée à ce dernier, pour cause de préjudice potentiel. Selon la jurisprudence de la Cour, la consultation permet à la Commission « d'être complètement éclairée sur l'ensemble des données de l'affaire avant de prendre sa décision ³⁰ ».

2.2.1. La notion de « parties intéressées »

En application de l'article 1^{er} sous h) du règlement de procédure, constituent des « parties intéressées » :

- tout État membre ;
- les personnes, entreprises ou associations d'entreprises éventuellement affectées dans leurs intérêts par l'octroi de l'aide d'État concernée, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles.

Les organismes représentant les travailleurs de l'entreprise bénéficiaire peuvent présenter à la Commission leurs observations ³¹.

La jurisprudence a précisé les conditions à remplir, par une personne physique ou morale, pour pouvoir être considérée comme étant intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE ³² :

- il faut pouvoir justifier d'un intérêt légitime à ce que les mesures d'aides en cause soient ou non mises en œuvre ou maintenues lorsqu'elles ont déjà été accordées. Pour une entreprise, un tel intérêt légitime peut consister en la protection de sa position concurrentielle sur le marché, dans la mesure où celle-ci serait affectée par des mesures d'aides ;
- toute personne ayant un intérêt purement général ou indirect à l'égard de mesures étatiques ne peut se voir reconnaître la qualité d'intéressé.

2.2.2. Le recueil des informations

Aux termes de l'article 108 § 2 TFUE, la Commission doit faire en sorte que toutes les personnes potentiellement intéressées soient averties, afin de faire valoir des arguments, et d'éclairer la Commission sur les données de l'affaire en cause.

Parmi les intéressés, aucun rôle particulier n'a été reconnu au bénéficiaire de l'aide : s'il peut fournir à la Commission des informations et faire valoir ses arguments, il n'a pas le statut de partie à la procédure ³³.

En pratique, c'est la publication au *JOUE*, série C, qui permet d'avertir les personnes potentiellement intéressées par l'ouverture de la procédure ³⁴, mais le contenu de l'information à communiquer s'apprécie au cas par cas.

29. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Italie c/ Commission*, aff. T-53/08.

30. CJCE, 20 mars 1984, précité, TPI, 25 juin 1998, *British Airways c/ Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94, pt 58.

31. TPICE, 18 février 1998, (ordonnance) *Comité d'entreprise de la SFP*, aff. T-189/97.

32. TPICE, 25 juin 2003, (ordonnance) *Pérez Escobar c/ Commission*, aff. T-41/01.

33. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03P.

34. Le règlement de procédure prévoit de publier un résumé de l'ouverture dans toutes les langues et le texte intégral dans la langue faisant foi (art. 26 § 2).

L'information doit permettre aux intéressés de savoir qu'ils sont concernés et de faire valoir leurs arguments à l'égard des points sur lesquels la Commission a des doutes. L'information communiquée ne doit pas uniquement constituer une description de la mesure en cause, mais également présenter les réserves de la Commission.

La Commission fixe un délai, en principe d'un mois, durant lequel les intéressés peuvent transmettre leurs observations³⁵.

En cas d'observations en réponse à la décision d'ouverture de procédure formelle, celles-ci seront communiquées à l'État membre concerné qui pourra répondre dans un délai ne dépassant pas un mois (art. 6 § 2 du règlement de procédure).

Dans la mesure où la procédure se déroule principalement entre la Commission et l'État membre concerné, l'article 108 § 2 TFUE n'impose aucun débat contradictoire avec des tiers intéressés, qui ont un rôle de source d'information pour la Commission.

Les juridictions communautaires estiment que les parties intéressées ne peuvent pas se prévaloir des droits de la défense, reconnus aux personnes à l'encontre desquels la procédure est ouverte. Elles ne sont alors qu'associées à la procédure administrative³⁶, et n'ont qu'un rôle d'information pour la Commission. Les parties intéressées et les parties plaignantes ou concurrentes du bénéficiaire n'ont pas accès au dossier et aux informations et observations soumises à la Commission³⁷.

En outre, conformément à l'article 339 TFUE, la Commission ne peut divulguer aux intéressés des informations couvertes par le secret professionnel, et à l'État membre des informations couvertes par le même secret. Une partie intéressée pourra également demander à la Commission que son identité ne soit pas révélée à l'État membre concerné.

2.2.3 L'obligation de publicité

La Commission est également soumise à de nombreuses règles en matière de publication, qui permettent aux tiers d'être tenus informés. Le règlement de procédure a précisé celles auxquelles est tenue la Commission européenne.

En application de l'article 26 § 1 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* une communication succincte des actes suivants³⁸ : décisions par lesquelles elle fait savoir, à la suite de l'examen préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ; décisions de ne pas soulever d'objection ; propositions de mesures utiles.

La Commission doit également publier au *JOUE* une communication succincte (art. 26 § 4) des actes suivants : la décision de la Commission de s'opposer finalement à une aide qui avait été autorisée implicitement et pour laquelle l'État membre l'a informée préalablement de la mise en œuvre de la mesure en cause (cas visé à l'art. 4 § 6) ; la décision de la Commission de clôturer la procédure formelle d'examen suite au retrait de la notification par l'État membre concerné (cas visé à l'art. 8).

En application de l'article 26 § 2, la Commission publie aussi au *JOUE* la décision d'ouvrir la procédure dans la version linguistique faisant foi. Dans les *JOUE* publiés dans des langues autres que la version linguistique faisant foi, cette publication est alors accompagnée d'un résumé.

35. Il semble que la Commission ne tienne pas compte des observations parvenues au-delà de ce délai (cf. décision du 30 juillet 1996 concernant une aide d'État accordée par l'Allemagne à Werkstoff-Union, *JOUE* L 48, 19 février 1997).

36. TPICE, 25 juin 1998, précité, et TPICE, 6 mars 2003, *WestLB*, aff. T-228/99 et T-233/99.

37. Cf. par exemple, TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX c/ Commission*, aff. T-613/97.

38. Cette communication mentionne la possibilité de se procurer un exemplaire de la décision dans la ou les versions linguistiques faisant foi.

Par ailleurs, la Commission publie au *JOUE* les décisions de clore la procédure formelle d'examen, à savoir les décisions constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, ainsi que les décisions positives, conditionnelles et négatives (art. 26 § 3).

Elle est également tenue de publier au *JOUE* les décisions d'amendes et d'astreintes qu'elle peut adopter à l'encontre des entreprises ou associations d'entreprises qui, délibérément ou par négligence grave, lui ont fourni des renseignements inexacts ou incomplets (article 26 §2bis).

L'effet de publicité des publications des décisions d'ouverture de procédure est toutefois fort limité en pratique, par les délais de traduction et de publication des textes au *JOUE* (il faut compter environ six mois).

2.2.4. L'obligation de motivation des décisions

La Commission doit motiver ses décisions. La motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause, et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son rôle.

La Cour de justice a précisé qu'une décision de la Commission constatant l'incompatibilité d'un régime d'aide avec le marché intérieur, assortie d'un ordre de récupération, devait contenir, en elle-même, tous les éléments essentiels pour sa mise en œuvre par les autorités nationales, excluant ainsi que le contenu réel de cette décision ne soit établi que postérieurement, au moyen d'un échange de lettres entre la Commission et les autorités nationales³⁹.

Ainsi, « *l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte, peuvent avoir à recevoir des explications*⁴⁰ ».

2.2.5. Le respect du principe de confidentialité et du secret professionnel

La Commission doit aussi veiller au respect du principe de confidentialité et ne peut divulguer des informations couvertes par le secret professionnel.

Aux termes de l'article 339 TFUE, « *les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient* ».

En matière d'aides d'État, le règlement de procédure précise que « *la Commission et les États membres, ainsi que leurs fonctionnaires et autres agents, y compris les experts indépendants mandatés par la Commission, sont tenus de ne pas divulguer les*

39. CJUE, 9 juin 2011, *Comitato « Venezia vuole vivere » e.a. / Commission*, aff. C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P.

40. Sur ce point, jurisprudence constante, voir par exemple, CJCE, 19 octobre 2000, *République italienne et Sardegna Lines – Servizi Maritimi della Sardegna SpA, c/ Commission*, aff. jointes C-15/98 et C-105/99, pt 65, TPICE, 7 juin 2006, *UFEX e. a. c/ Commission*, aff. T-613/97.

informations couvertes par le secret professionnel qu'ils ont recueillies en application du présent règlement » (art. 24).

Le règlement prévoit également que « *les décisions prises en application des chapitres II, III, IV, V et VII sont adressées à l'État membre concerné. La Commission notifie ces décisions sans délai à l'État membre concerné et donne à ce dernier la possibilité de lui indiquer les informations qu'il considère comme étant couvertes par l'obligation du secret professionnel* ».

En vertu du règlement de procédure modifié, la Commission notifie, les décisions par lesquelles elle demande aux entreprises de lui fournir des renseignements, les décisions d'infliger des amendes aux entreprises lorsqu'elles ont par exemple fourni des renseignements inexacts, ou les décisions constatant que les informations qu'une entreprise a fournies et désignées comme confidentielles ne sont pas protégées, sans délai à son destinataire et lui donne la possibilité de lui indiquer les informations qu'il juge couvertes par l'obligation du secret professionnel.

La Commission vérifie avec l'État membre le texte qu'elle se propose de publier, afin d'en supprimer tout renseignement sensible sur le plan commercial.

Les seuls changements de texte, acceptés par la Commission, consistent en pratique à occulter des chiffres, des mots ou des passages en les remplaçant par « [...] ». Les modifications ont lieu avant l'examen du texte par le collège. Les modifications d'une décision adoptée par le collège nécessitent en effet un *corrigendum*, c'est-à-dire une nouvelle décision, soit *via* un nouveau passage devant le collège, soit *via* l'habilitation du Commissaire chargé de la concurrence qui lui permet de le faire si le *corrigendum* est purement technique. Des « *corrigendums* » sont ainsi parfois proposés au collège par la direction générale concernée, lorsque la lettre d'ouverture de procédure ou la décision finale adoptée par le collège comporte des erreurs matérielles ou de fond substantielles, qui lui sont signalées par l'État membre. C'est peut-être le seul moyen de faire adopter, par ailleurs, des modifications du texte.

Les services de la Commission se montrent toutefois très restrictifs en la matière et le « *secret professionnel* » ou « *secret d'affaires* » est interprété restrictivement. Est refusée toute occultation susceptible de changer le sens du texte ou portant sur des éléments jugés essentiels.

3. Le recours des tiers contre les principaux actes adoptés par la Commission lors des procédures d'aides d'État ⁴¹

3.1. Le recours en annulation : quelques rappels généraux

La Cour de justice et le tribunal contrôlent la légalité des actes adoptés par les institutions européennes ⁴².

Seuls « *les actes faisant grief* » ou « *décisoires* » sont susceptibles d'être attaqués.

41. Cette partie repose pour une large part sur l'ouvrage très complet de J.-P. Keppenne, *Guides des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999, et sur l'ouvrage tout aussi complet de Marianne Dony, *Contrôle des aides d'État*, 3^e éd., Institut d'études européennes.

42. Le tribunal est compétent pour connaître des recours formés, en matière d'aides d'État, par des personnes physiques ou morales, contre les actes des institutions ou organes de l'Union, et par les États membres contre les actes de la Commission et du Conseil. En revanche, les recours formés par les États membres contre le Parlement et certains actes du Conseil (c'est-à-dire hors aides d'État, dumping et compétences d'exécution), et par les institutions contre une autre institution, relèvent de la compétence de la Cour de justice.

Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent, en principe, des actes attaquables que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale⁴³. La décision finale adoptée par la Commission pour clore la procédure formelle d'examen est un acte attaquant⁴⁴. En revanche, les avis et recommandations, actes informatifs, actes préparatoires, purement confirmatifs⁴⁵ et les actes n'affectant pas les intérêts du requérant, ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation.

Les États membres et les institutions européennes, « *requérants privilégiés* », bénéficient d'un accès favorisé au juge communautaire ; en revanche, les tiers, entreprises bénéficiaires ou concurrentes sont soumis à des conditions de recevabilité.

L'article 263 TFUE prévoit que toute personne physique ou morale peut former un recours « *contre les décisions dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement* » et « *contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne portent pas de mesures d'exécution* ».

Le recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois à compter (complété d'un délai de distance de dix jours), suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou à défaut du jour où celui-ci en a pris connaissance. La publication au *JOUE* de la décision est le point de départ du délai de deux mois pour le dépôt des recours contre les décisions, sauf pour deux catégories. Pour les destinataires (l'État membre) et les tiers intéressés qui en ont demandé communication, le point de départ du délai de recours est la date de notification de la décision par la Commission. Pour l'État membre, la date faisant foi est la date de la lettre officielle expédiée par le secrétariat général de la Commission à la Représentation permanente. Pour les tiers, elle est ultérieure, puisqu'ils ne reçoivent la décision qu'après occultation des éléments confidentiels.

L'article 266 TFUE prévoit, en outre, qu'une annulation impose à « *l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, [...], de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt* ».

3.2. Le recours en annulation en matière d'aides d'État

3.2.1. Actes attaquables

Sont considérés comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires⁴⁶. Les mesures intermédiaires, qui emportent des effets juridiques autonomes par rapport à la décision finale qu'elles préparent, sont des actes attaquables⁴⁷. En revanche, une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'encontre d'une mesure qui n'est plus en cours d'exécution n'emporte pas d'effets juridiques autonomes, et, par conséquent, ne produit pas d'effets de droit obligatoires. Elle ne constitue pas un acte attaquant au sens de l'article 263 TFUE⁴⁸.

43. TPICE, 10 juillet 1990, *Automec c/ Commission*, aff. T-64/89.

44. Cf. notamment TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliane c/ Commission*, aff. T-190/00.

45. Un acte est dit affirmatif seulement si l'acte qu'il est supposé confirmer est doté d'un effet contraignant, voir en matière d'aides d'État CJCE, 18 juin 2002, *Espagne c/ Commission*, aff. C-398/00.

46. Cf. Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alpiq RomIndustries Srl c/ Commission*, aff. T-129/13, point n°21.

47. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, aff. T-195/2001 et T-207/01.

48. Cf. Trib. UE, 16 octobre 2014, précité, point n°42 et cf. Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alro SA c/ Commission*, aff. T-517/12, points n° 47 et 51.

3.2.2. Recevabilité

Les décisions de la Commission ont toujours pour destinataire l'État membre responsable de l'aide qui fait l'objet de la décision. Par conséquent, le juge communautaire a dû préciser les conditions de recevabilité des recours introduits par les requérants ordinaires.

Le tiers doit justifier d'un intérêt à agir, et d'une affectation directe et individuelle de ses intérêts⁴⁹.

L'intérêt à agir est facile à établir dans le cas de recours introduits par les entreprises bénéficiaires des aides ou leurs concurrents. Toutefois, une entreprise ne saurait se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire mais doit établir, en outre, qu'elle est dans une situation de fait qui l'individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait⁵⁰.

En revanche, la Cour a considéré que n'avait pas intérêt à agir, un tiers qui n'était pas en position de concurrence avec le bénéficiaire de l'aide, ou qui ne représentait pas des personnes dans une telle situation de concurrence⁵¹.

L'affectation directe et individuelle est par ailleurs déterminée, au cas par cas, selon la nature de l'acte attaqué et la qualité du requérant.

3.2.3. Les effets des décisions d'annulation

L'article 266 TFUE prévoit que l'annulation contraint « *l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, [...], de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt* ».

Le Tribunal a rappelé qu'« *il n'appartient pas au juge communautaire, dans le cadre du contrôle de la légalité qu'il exerce, d'adresser des injonctions aux institutions ou de se substituer à ces dernières, mais qu'il incombe à l'administration concernée de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation*⁵² ».

Sont irrecevables, par conséquent, des conclusions demandant au juge communautaire d'ordonner à la Commission de réexaminer immédiatement sa plainte et de prendre les mesures s'imposant⁵³.

En matière d'aides d'État, la Commission doit par conséquent adopter une nouvelle décision respectant le dispositif et les motifs de l'arrêt rendu. En exerçant son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative dont émane l'acte annulé doit alors respecter, aussi bien les dispositions du droit communautaire, que le dispositif et les motifs de l'arrêt qu'elle est tenue d'examiner⁵⁴.

Ne sont concernées que les dispositions qui ont été annulées par le Tribunal.

- Dans l'hypothèse où le Tribunal a annulé une décision finale de la Commission pour erreur manifeste d'appréciation⁵⁵, celle-ci doit procéder à une réouverture de procédure

49. Voir par exemple, Trib. UE, ordonnance du 11 novembre 2013, *Mory e.a c/ Commission*, aff.T-545/12 pour un rappel des différentes conditions de recevabilité.

50. Cf. Trib. UE, 5 novembre 2014, *Vesse Networks Ltd c/ Commission*, aff.T-362/10, point n°39.

51. Ordonnance du 30 septembre 1992, *Landbouwschap c/ Commission*, aff. C-295/92.

52. TPICE, 15 septembre 1998, *European night services e. a. c/ Commission*, aff.T-374/94, pt 53.

53. TPICE, 4 mai 2002, *Grasphischer Maschinenbau c/ Commission*, aff.T-126/99.

54. TPICE, 27 octobre 1994, *MaNCINI C/ Commission*, aff.T-508/93.

55. En principe, le juge communautaire se limite au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne l'appréciation par la Commission européenne de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur.

formelle d'examen, avant d'adopter une nouvelle décision. Il peut néanmoins arriver dans certains cas que la Commission s'exonère de cette obligation⁵⁶.

Les cas d'annulation d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État pour erreur manifeste d'appréciation sont assez rares, même si certains exemples existent.⁵⁷

Ainsi, à la suite de l'annulation par le TPI, pour erreur manifeste d'appréciation d'une décision négative⁵⁸, la Commission a repris une décision le 23 juillet 2003⁵⁹. Pour prendre cette nouvelle décision, la Commission a invité l'Allemagne à lui fournir des renseignements complémentaires.

L'affaire *CDF Chimie AZF* constitue un exemple topique. Après l'annulation par la Cour de justice, pour erreur manifeste d'appréciation, d'une décision de clôture de la procédure⁶⁰, la Commission a procédé à l'ouverture d'une nouvelle procédure formelle d'examen⁶¹. Elle a indiqué dans sa décision que : « *La Commission est, dès lors, dans l'obligation de prendre une nouvelle décision à l'égard de ce tarif F. La décision du 17 avril 1984 ayant été annulée par la Cour, la procédure de l'article 93 § 2 engagée le 25 octobre 1983 est, de ce fait, de nouveau ouverte. Quoique la Commission avait déjà recueilli l'avis des intéressés dans le cadre de cette procédure, elle estime que, en raison du fait constitué par les éléments d'appréciation sur lesquels l'arrêt en cause est fondé, ces intéressés devraient avoir la possibilité de faire valoir à nouveau leur point de vue*⁶². »

Le juge communautaire peut ainsi être amené à annuler, pour erreur manifeste d'appréciation, une décision de la Commission déclarant une aide ou un régime d'aides notifiés compatibles avec le marché intérieur (décision de ne pas soulever d'objection à l'issue de la procédure informelle d'examen et décision positive ou conditionnelle à l'issue de la procédure formelle d'examen).

- En revanche, dans l'hypothèse où la décision finale est annulée pour défaut ou insuffisance de motivation⁶³, la Commission n'est pas tenue de rouvrir une procédure d'examen.

L'annulation de l'acte communautaire n'affecte pas nécessairement les actes préparatoires. Si la décision est annulée pour insuffisance de motivation, le juge considère que l'analyse de la Commission n'est pas complète, et non que toute la procédure ayant conduit à la décision annulée doit être remise en cause. La procédure peut donc être reprise au point précis où l'illégalité est survenue⁶⁴.

Concrètement, la Cour considère que la procédure doit être reprise, et qu'elle est encore ouverte. Par exemple, dans l'affaire *Paquebot Le Levant*, après l'annulation de sa décision pour insuffisance de motivation, dès lors qu'elle n'avait pas établi que les différents éléments constitutifs de l'aide étaient réunis, la Commission a considéré que la procédure formelle d'examen demeurait ouverte. Elle a donc invité, de nouveau, l'État français et les parties intéressées, à présenter leurs observations sur la base de l'article 108 § 2 TFUE⁶⁵.

56. Voir par exemple, la décision de la Commission européenne du 20 novembre 2013 sur la restructuration et privatisation de la SNCM, SA. 16237, non encore publiée.

57. Voir par exemple, Trib. UE, 11 octobre 2012, *Corsica ferries France SAS c/ Commission*, aff. T-565/08.

58. TPICE, 27 juillet 2002, *Graphischer Maschinenbau GmbH c/ Commission*, aff. T-126/99.

59. Décision de la Commission du 23 juillet 2003, notifiée sous le numéro C (2003) 2517, JO L 100 du 6 avril 2004.

60. CJCE, 12 juillet 1990, *CDF Chimie AZF c/ Commission*, aff. C-169/84.

61. Décision d'ouverture publiée au JOCE C 10 du 16 janvier 1992.

62. L'avocat général Mischo avait d'ailleurs précisé dans ses conclusions de l'arrêt visé qu'il appartenait à la Commission de « *ouvrir la procédure prévue à l'article 93 du traité* » (pt 53).

63. La violation de l'obligation de motivation est constitutive d'une violation des formes substantielles.

64. CJCE, 12 novembre 1998, *Espagne c/ Commission*, aff. C-415/96.

65. Aide d'État C-74/99, *Paquebot Le Levant*, JOUE C 23, 1^{er} février 2007.

La Cour a par ailleurs jugé que la procédure visant à remplacer un acte ayant fait l'objet d'une annulation pour vice de forme ou de procédure peut être reprise à partir du point où le vice est intervenu ⁶⁶. Le raisonnement est le même qu'en ce qui concerne l'annulation pour insuffisance de motivation (*cf. supra*).

La Cour a également reconnu qu'un bénéficiaire potentiel d'une aide, ou son concurrent sont recevables à agir contre une abstention d'adopter une décision finale ⁶⁷.

PRINCIPALES DISTINCTIONS DE LA JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE

Le recours contre une décision de ne pas soulever d'objection ⁶⁸

La lettre par laquelle la Commission répond à un plaignant que la mesure critiquée ne constitue pas une aide d'État constitue une mesure susceptible de recours en annulation. Il faut néanmoins que cette lettre comporte une appréciation de droit, et ne se borne pas à informer la requérante de l'absence de motifs suffisants pour se prononcer sur le cas, au sens du 2^e alinéa de l'article 20 § 2 du règlement de procédure modifié qui prévoit que : « *Lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'État illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'État membre concerné* ⁶⁹. »

Une décision de la Commission de ne pas soulever d'objection à l'encontre d'une mesure, à l'issue d'un examen préliminaire, constitue un *acte attaquant*. Il s'agit, en effet, d'une décision, impliquant une analyse juridique de la situation examinée, au sens du règlement de procédure qui prévoit en son article 4 § 2 que « *si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision* ».

Cette décision implique en effet un refus implicite ou explicite d'ouvrir la procédure formelle d'examen visée à l'article 108 § 2 TFUE. Dès lors, elle prive les *intéressés* au sens de l'article 108 § 2 TFUE de leur droit de présenter leurs observations à la Commission. Les bénéficiaires de cette garantie ne peuvent, par conséquent, obtenir satisfaction qu'en contestant devant les juridictions communautaires cette décision de la Commission ⁷⁰.

La décision de classement d'une plainte par la Commission constitue également un acte attaquant. En effet, lorsque sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue par l'article 108 § 2 TFUE, la Commission considère qu'une mesure étatique ne constitue pas une aide incompatible avec le marché intérieur, les bénéficiaires des garanties de procédure visées à cet article, ne peuvent en obtenir le respect que s'ils ont la possibilité de contester devant le juge communautaire cette décision. Constitue, par conséquent, un acte attaquant la mesure qui fixe, définitivement, la position de la Commission, au terme d'une procédure administrative, visant à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant ⁷¹.

En revanche, ne constituent pas des actes attaquables les mesures intermédiaires, dont l'objectif est de préparer la décision finale ⁷².

Sont recevables à attaquer une décision de ne pas soulever d'objection tous les intéressés, au sens de l'article 108 § 2 TFUE, dès lors qu'ils sont affectés dans leurs intérêts par l'octroi de l'aide. Dans l'affaire *Cook*, la Cour a déclaré recevable le recours de la société William Cook, car elle produisait des équipements identiques à ceux de l'entreprise bénéficiaire de l'aide. De même, la qualité d'intéressée a été reconnue à la société Matra parce que ses intérêts étaient affectés par l'octroi de l'aide litigieuse « *en sa qualité de principal producteur communautaire des véhicules monocorps et de futur concurrent de l'entreprise Newco* ⁷³ ».

66. CJCE, 13 novembre 1990, *Fedesa et autres*, aff. C-331/88.

67. TPICE, 17 février 1998, *Pantochim c/ Commission*, aff. T-107/96, hypothèse d'un recours en carence engagé par un concurrent de l'entreprise bénéficiaire.

68. Cette catégorie englobe les décisions concluant à l'absence d'aide et les décisions concluant à la compatibilité d'une aide nouvelle, notifiée ou illégale.

69. TPICE, 5 avril 2006, précité.

70. CJCE, 19 mai 1993, *Cook c/ Commission*, aff. C-198/91.

71. CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaiki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06P et Trib. UE 15 janvier 2013, *Commission, c/ Concessioni Autostradali Venete*, aff. T-182/10

72. Ceci a été réaffirmé par la CJCE dans l'affaire *Athinaiki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, précitée.

73. CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/ Commission*, aff. C-225/91.

Cependant, dans un arrêt de 1996⁷⁴ le tribunal a rejeté comme irrecevable le recours présenté. Il a considéré que la décision attaquée se présentait, à l'égard des bénéficiaires potentiels, comme une mesure de portée générale, en l'espèce, s'appliquant à des situations déterminées objectivement et qui comportent des effets juridiques à l'égard d'une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Il en a déduit que la décision de ne pas soulever d'objection avait également un caractère général à l'égard d'un concurrent éventuel dont la situation concurrentielle, en l'absence d'une application concrète du régime d'aides par l'octroi d'aides individuelles, ne pouvait être affectée que potentiellement et indirectement par l'adoption de cette décision.

Deux types de recours peuvent être distingués, selon qu'ils visent à imposer l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou à attaquer la décision au fond.

Dans le premier cas, il suffit que les requérants soient des personnes, entreprises ou associations éventuellement affectées dans leurs intérêts, notamment les entreprises concurrentes. La qualité pour agir est donc assez large, afin de préserver les droits procéduraux des concurrents potentiels⁷⁵.

Dans le second cas, le simple fait que le requérant puisse être considéré comme potentiellement intéressé ne saurait suffire. Celui-ci doit au contraire démontrer qu'il est individuellement concerné, ce qui suppose que sa position sur le marché soit substantiellement affectée par l'aide en question.

Le recours contre une décision constatant qu'une aide constitue une aide existante

Cette décision peut faire l'objet d'un recours. À titre d'exemple, dans le cas où le requérant avait préalablement contesté auprès de la Commission le caractère d'aide existante, la Cour a considéré que cette décision, dans la mesure où le refus d'ouvrir la procédure formelle avait un caractère définitif, constituait un acte attaquant⁷⁶.

Les critères de l'intérêt à agir sont identiques à ceux applicables dans le cas d'une décision de ne pas soulever d'objection.

Le recours contre une décision de proposer des mesures utiles ou un refus d'adopter une telle décision

La décision par laquelle la Commission estime ne pas devoir proposer de mesure utile (examen d'une aide existante) n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, car il s'agit d'une mesure préparatoire⁷⁷.

De même, si lors de l'examen préliminaire d'un régime d'aide, la Commission suggère aux autorités nationales de prendre des mesures, afin de modifier le projet notifié, la lettre par laquelle les autorités communautaires suggèrent de telles mesures ne constitue pas un acte attaquant. En effet, à ce stade de la procédure, la Commission ne dispose pas de pouvoir de contrainte vis-à-vis des États⁷⁸.

En revanche, la décision d'accepter les engagements proposés par l'État, dès lors qu'elle clôt la procédure, crée des effets juridiques obligatoires. Elle est donc susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation⁷⁹.

Le recours contre une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen

En vue de déterminer si une décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen constitue un acte attaquant, il convient d'apprécier les effets qu'elle produit, en distinguant aide existante, d'une part, et aide nouvelle, d'autre part.

Les aides nouvelles sont soumises à un contrôle préventif exercé par la Commission et elles ne peuvent en principe être mises à exécution, avant d'avoir été autorisées par celle-ci. L'État membre concerné et l'entreprise bénéficiaire ont dès lors intérêt à attaquer l'ouverture de procédure à l'encontre d'une aide nouvelle individuelle⁸⁰. La Cour de justice a rappelé que la portée du contrôle juridictionnel sur les décisions d'ouverture des procédures formelles d'examen était limitée au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁸¹.

74. CJCE, 5 juin 1996, *Kahn Scheepvaart c/ Commission*, aff. T-398/94.

75. Cf. Trib. UE, 5 novembre 2014, précité, points n°42 à 47 et point n°59 : « dans la mesure où la requérante est une partie intéressée au sens de l'article 108, §2 TFUE et de l'article 1^{er}, sous h) du règlement n°659/1999, elle a qualité pour agir contre la décision attaquée afin de préserver ses droits procéduraux (...) elle n'a, en revanche, pas qualité pour agir contre la décision attaquée afin d'en remettre en cause le bien-fondé ».

76. CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS e. a. c/ Commission*, aff. C-13/90.

77. TPICE, ordonnance du 21 novembre 2005, *Tramarin c/ Commission*, aff. T-426/04.

78. TPICE, 22 octobre 1996, *Salt Union c/ Commission*, aff. T-330/94.

79. TPICE, 11 mars 2009, *TF1 c/ Commission*, aff. T-354/05, pts 60-81.

80. Pour le principe du recours contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, voir par exemple TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliana c/ Commission*, aff. T-190/00. Dans cet arrêt, le juge insiste particulièrement sur la distinction entre les différentes phases de la procédure, qui répondent à des objectifs différents.

81. CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa*, aff. C-194/09P.

En revanche, la décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'encontre d'une aide existante ne suspend pas l'attribution de l'aide. Cette décision constitue un acte préparatoire qui ne produit pas d'effets faisant grief et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation⁸². Toutefois, si un tiers conteste l'appréciation portée par la Commission sur le caractère existant de l'aide, la décision d'ouverture constitue un acte attaquant dans la mesure où elle se prononce définitivement sur cet aspect⁸³.

Dans ce cas, c'est alors, en principe, la seule entreprise bénéficiaire et l'État membre concerné qui sont susceptibles d'avoir intérêt à agir.

Actes de la Commission au cours de la procédure formelle d'examen

Les décisions de la Commission prises à l'issue de la procédure formelle d'examen, qu'elles soient positives, négatives ou conditionnelles, constituent des actes attaquant dans la mesure où elles produisent des effets de droit.

L'entreprise bénéficiaire d'une aide individuelle est directement et individuellement concernée par une décision finale de la Commission relative à cette aide. Elle aura donc un intérêt à agir contre les décisions relatives à la suppression ou à la modification de l'aide⁸⁴.

Par ailleurs, l'entreprise bénéficiaire de l'aide peut demander l'annulation de la décision de la Commission exigeant la récupération d'une aide accordée par un État⁸⁵.

Un organisme professionnel, représentant les entreprises d'un secteur déterminé, n'est, en principe, recevable que si ces entreprises le sont également à titre individuel ou si l'organisme peut faire valoir un intérêt propre et fonctionnel à la poursuite de l'action. Ainsi, une association qui a négocié le régime d'aides avec l'État sera recevable à attaquer la décision lorsqu'elle est un des signataires de l'accord ayant établi le régime contesté et qu'elle doit conclure un nouvel accord⁸⁶.

En revanche, une entreprise ne saurait attaquer une décision de la Commission interdisant un régime d'aides qui ne détermine pas les entreprises en faveur desquelles l'aide sera versée. En effet, toute entreprise susceptible d'introduire une demande à cet égard n'est concernée par une décision de la Commission qu'au même titre que tous les autres opérateurs du secteur en cause. L'intérêt individuel fait donc défaut.

L'entreprise concurrente n'est recevable à agir contre une décision finale, positive ou conditionnelle, de la Commission que dans certaines conditions précisées par la jurisprudence.

Si l'intérêt direct est en principe certain, l'intérêt individuel est, en revanche, plus délicat à établir. Cependant, la Cour a jugé que dans la mesure où l'article 108 § 3 TFUE reconnaît aux entreprises intéressées la faculté de présenter leurs observations, la décision par laquelle la Commission clôt une procédure ouverte au titre de cette disposition concerne, directement et individuellement, les entreprises qui ont été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure en cause et qui par la suite ont joué un rôle déterminant dans le déroulement de celle-ci, à condition que leur position sur le marché soit substantiellement affectée par la mesure d'aide que la décision attaquée laisse subsister et déployer ses effets⁸⁷. Le simple fait d'être concurrente à l'entreprise bénéficiaire, où qu'elle puisse être considérée comme intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE, ne suffit pas pour que soit admise la recevabilité de son recours⁸⁸.

Le juge communautaire a considéré qu'était recevable le recours d'une association contre une décision finale dans deux cas de figure : lorsque l'association fait valoir un intérêt propre du fait de sa position de négociatrice⁸⁹, et lorsque l'association se substitue à certains de ses membres qui auraient pu eux-mêmes introduire un recours⁹⁰.

Le juge communautaire fait, néanmoins, une application restrictive de ce droit au recours. Pour qu'une association soit recevable à attaquer une décision prise par la Commission, il doit être établi que son rôle au cours de la procédure formelle d'examen dépasse l'exercice des droits procéduraux reconnus aux intéressés⁹¹.

82. CJCE, 30 juin 1992, *Espagne c/ Commission*, aff. C-312/90, et TPICE, ordonnance du 2 juin 2003, *Forum 187 c/ Commission*, aff. T-276/02.

83. TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali c/ Commission*, aff. T-126 et 127/96.

84. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV c/ Commission*, aff. 730/79.

85. Dans l'arrêt du 29 avril 2004, *Italie c/ Commission*, aff. C-298/00P, le juge a estimé qu'« en leur qualité de bénéficiaires effectives des aides individuelles octroyées au titre de ce régime et dont la Commission a ordonné la récupération, [les bénéficiaires d'une aide d'État ont qualité pour agir] ».

86. CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy c/ Commission*, aff. 67, 68 et 70/85.

87. CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz c/ Commission*, aff. C-169/84 et TPICE, 5 novembre 1997, *Ducros c/ Commission*, aff. T-149/95.

88. CJCE, 21 février 2006, (ordonnance) *Deutsche Post et DHL Express*, aff. C-367/04.

89. TPICE, 12 décembre 1996, *AUFFASS et AKT c/ Commission*, aff. T-380/94.

90. TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC c/ Commission*, aff. T-447, 448, 449/93.

91. CJCE, 13 décembre 2005, *Commission c/ Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, aff. C-78/03P.

En revanche, les concurrents, qui ne seront concernés que d'une manière générale par une décision relative au régime d'aides, ne disposent pas d'un intérêt individuel suffisant pour être recevables à agir.

3.3. Le recours en carence

Conformément à l'article 265 TFUE, dans les cas où en violation du traité, la Commission s'abstient de statuer, la Cour de justice peut être saisie en vue de faire constater cette violation. Le recours peut être exercé, soit par les États membres et les autres institutions de l'Union européenne, soit par les personnes physiques ou morales pour les cas où il est fait grief à l'institution d'avoir manqué de leur adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis. En matière d'aides d'État, le recours en carence ne peut être introduit qu'à l'encontre de la Commission.

Le recours n'est recevable que si la Commission, préalablement invitée à agir, n'a pas pris position dans un délai de deux mois.

La Cour a admis, dans le cadre de la procédure d'examen des aides, qu'un tiers intéressé peut inviter la Commission à agir en vertu de l'article 265 § 2 TFUE, c'est-à-dire à prendre une décision ou une position.

Ainsi, une entreprise concurrente est recevable à introduire un recours en carence contre la Commission, si celle-ci s'abstient d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'encontre d'une aide en principe illégale⁹².

Généralement, en matière d'aides d'État, les recours en carence concernent le défaut d'ouverture d'une procédure formelle d'examen par la Commission⁹³.

La voie du recours en carence semble, cependant, se heurter à des problèmes pratiques en matière d'aides d'État. En effet, le requérant devra prouver que la Commission était tenue d'agir dans certains délais qu'elle n'a pas respectés.

3.4. Le recours en responsabilité non contractuelle contre la Commission

La possibilité d'un tel engagement de responsabilité est envisageable dans des conditions très strictement limitées⁹⁴.

La partie requérante doit démontrer l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité entre ce dommage et le versement de l'aide. Par ailleurs, la Cour exige que puisse être constatée « *la violation d'une règle supérieure de droit destinée à protéger les particuliers et ayant causé à un groupe d'opérateurs économiques, identifiables et déterminés, un préjudice spécial dépassant les risques inhérents à toute activité économique* »⁹⁵.

Le Tribunal a notamment jugé que la partie requérante, qui cherche à obtenir réparation du préjudice qui lui aurait été causé par le retard avec lequel la décision de la Commission en matière d'aides d'État lui a été communiquée, n'établit pas de lien de causalité entre la prétendue faute de l'institution concernée et le préjudice invoqué, dans la mesure où ce retard,

92. CJCE, 15 décembre 1988, *Irish Cement Ltd c/ Commission*, aff.166 et 220/86. Par exemple, dans l'aff. T-395/04 (TPICE, 10 mai 2006, *Air One Spa c/ Commission*), le juge communautaire a jugé recevable le recours en carence déposé à l'encontre de la Commission, car celle-ci n'avait pas répondu à sa plainte concernant des aides qu'aurait reçues illégalement la compagnie aérienne Ryanair. Le recours a ensuite été rejeté.

93. Cf. par exemple, ce cas de rejet du recours en carence pour non-ouverture de la procédure formelle d'examen l'arrêt du TPICE, 19 février 2004, *SIC c/ Commission*, aff. T-297/01.

94. L'article 340 TFUE prévoit que « [...] l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions dans l'exercice de leurs fonctions ».

95. CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schoppenstedt*, aff. 5/71.

à supposer même qu'il puisse être qualifié de fautif, ne saurait lui avoir causé un préjudice matériel autonome, distinct de celui qui pourrait découler de la décision elle-même ⁹⁶.

Dans un arrêt du 19 février 2004, statuant sur un recours en carence, la Cour a estimé regrettable le comportement de la Commission et a invité la requérante, si elle estimait avoir subi un préjudice du fait du comportement de la Commission, à introduire un recours en indemnité ⁹⁷.

4. La défense des droits des tiers devant les juridictions nationales

Lorsque l'aide n'a pas été notifiée, les concurrents sont en droit de voir leurs droits protégés devant les juridictions nationales ⁹⁸.

En reconnaissant l'effet direct de l'article 108 § 3 dernière phrase TFUE, la Cour a donné aux juridictions nationales le rôle de garantes de l'efficacité de l'obligation de notification qu'il contient. L'arrêt *Saumon*, rendu par la Cour de justice le 21 novembre 1991 en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État français, précise le rôle des juridictions nationales ⁹⁹.

De nombreux contentieux concernent des actions directes des concurrents de bénéficiaires d'aides contre l'État membre, afin d'obtenir une suspension ou la récupération d'une aide. On peut citer le litige ayant opposé la Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) au CELF ¹⁰⁰. En revanche, les actions directes contre les concurrents sont très rares (*cf.* cependant l'affaire *Chronopost* ¹⁰¹).

Les obligations incombant au juge national, saisi d'un recours s'appuyant sur l'effet direct de l'article 108 § 3 TFUE, les dernières phrases peuvent se résumer ainsi :

- déterminer si la mesure litigieuse est constitutive d'une aide d'État en interprétant ou en appliquant l'article 107 § 1 TFUE ;
- déterminer, s'il s'agit bien d'une aide d'État, si elle a été octroyée en violation de l'article 108 § 3 TFUE, ce qui peut l'obliger à examiner le caractère d'aide nouvelle ou d'aide existante ;
- déterminer, s'il y a effectivement eu une violation de l'obligation de suspension, les conséquences pour le litige qui lui est soumis. Selon la Cour, la validité des actes comportant une mise à exécution de mesures d'aides est affectée par la violation de l'article 108 § 3 TFUE par les autorités nationales. Les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables en droit de se prévaloir d'une telle violation que toutes les conséquences en seront tirées conformément à leur droit national ¹⁰².

La constatation qu'une aide a été octroyée en violation de l'article 108 § 3 TFUE doit, en principe, entraîner son remboursement ¹⁰³.

96. TPICE, 28 janvier 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) c/ Commission*, aff. T-230/95.

97. TPICE, 19 février 2004, *SIC c/ Commission*, aff. T-297/01, pts 57-58.

98. *Cf.* fiches 18 et 20.

99. CJCE, 21 novembre 1991, *FNCE*, aff. C-354/90.

100. Sur cette affaire, voir en dernier lieu CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06 et la fiche 20.

101. *Cf.* en dernier lieu, CJCE, 3 juillet 2008, *Chronopost e. a. c/ UFEF e. a.*, aff. C-341 et 342/06.

102. CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff. C-354/90.

103. *Cf.* sur ce point la fiche 20 et la jurisprudence récente de la Cour de justice dans l'affaire *CELF*.

Le Conseil d'État a jugé que la décision refusant de notifier une aide d'État est susceptible de recours pour excès de pouvoir. Dans ce cas, il appartient au juge administratif de déterminer la qualité d'aide de la mesure en cause. En revanche, le juge administratif n'est pas compétent pour se prononcer sur une décision de notifier une mesure d'aide, car cette décision n'est pas détachable de la procédure d'examen de la Commission¹⁰⁴.

Références bibliographiques

Cette fiche repose, pour une large part, sur deux ouvrages très complets :

J.-P. Keppenne, *Guides des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999.

M. Dony, *Contrôle des aides d'État*, Institut d'études européennes, éd. de l'université de Bruxelles, 2007.

La portée du droit du plaignant

TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval et Brink's France c/Commission*, aff. T-95/94.

CJCE, 2 avril 1998, *Commission c/Sytraval et Brink's France*, aff. C-367/95 P.

TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/Commission*, aff. T-351/02.

Le renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides

CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, aff. C-84/82.

CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/Commission*, aff. C-225/91.

CJCE, 19 octobre 2000, *République italienne et Sardegna Lines – Servizi Maritimi della Sardegna SpA c/Commission*, aff. jointes C-15/98 et C-105/99.

CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, aff. C-276/03P.

TPICE, 19 mars 1997, *Oliveira c/Commission*, aff. T-93/95.

TPICE, 18 février 1998, (ordonnance) *Comité d'entreprise de la SFP*, aff. T-189/97.

TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94.

TPICE, 15 septembre 1998, *Gestelevision Telecinco c/Commission*, aff. T-95/96.

TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/Commission*, aff. T-46/97.

TPICE, 15 mars 2001, *Prayen Rupel*, aff. T-73/98.

TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/Commission*, aff. T-195/01 et T-207/01.

TPICE, 25 juin 2003, (ordonnance) *Pérez Escolar c/Commission*, aff. T-41/01.

TPICE, 7 juin 2006, *UFEX e. a. c/Commission*, aff. T-613/97.

Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband banken c/Commission*, aff. T-36/06.

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Italie c/Commission*, aff. T-53/08.

Trib. UE, 7 novembre 2012, *CBI contre Commission*, aff. T-137/10.

Décision de la Commission du 30 juillet 1996 concernant une aide d'État accordée par l'Allemagne à Werkstoff-Union, *JOCE* L 48, 19 février 1997.

104. CE, ass., 7 novembre 2008, n° 282920, *Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine et a.*

Le régime juridique du recours des tiers contre les principaux actes adoptés par la Commission lors des procédures d'aides d'État

Le recours en annulation

- CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV c/Commission*, aff. C-730/79.
- CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz c/Commission*, aff. C-169/84.
- CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy c/Commission*, aff. 67, 68 et 70/85.
- CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace c/Commission*, aff. C-294/90.
- CJCE, 30 juin 1992, *Espagne c/Commission*, aff. C-312/90.
- CJCE, septembre 1992, (ordonnance) *Landbouwschap c/Commission*, aff. C-295/92.
- CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS e. a. c/Commission*, aff. C-13/90.
- CJCE, 19 mai 1993, *Cook c/Commission*, aff. C-198/91.
- CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/Commission*, aff. C-225/91.
- CJCE, 5 juin 1996, *Kahn Scheepvaart c/Commission*, aff. T-398/94.
- CJCE, 9 octobre 2001, *Italie c/Commission*, aff. C-400/99.
- CJCE, 13 décembre 2005, *Commission c/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, aff. C-78/03 P.
- CJCE, 21 février 2006, (ordonnance) *Deutsche Post et DHL Express*, aff. C-367/04.
- CJCE, 9 juillet 2009, *3 F*, aff. C-319/07 P.
- CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaiki Techniki AE c/Commission*, aff. C-521/06 P.
- CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa*, aff. C-194/09P.
- TPICE, 27 avril 1995, *ASPEC c/Commission*, aff. T-435/93.
- TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC c/Commission*, aff. T-447, 448, 449/93.
- TPICE, 22 octobre 1996, *Salt Union c/Commission*, aff. T-330/94.
- TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT c/Commission*, aff. T 380/94.
- TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali c/Commission*, aff. T-126 et 127/96.
- TPICE, 27 juillet 2002, *Grasphischer Maschinenbau c/Commission*, aff. T-126/99.
- TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliane c/Commission*, aff. T-190/00.
- TPICE, 21 novembre 2005, *Tamarin c/Commission*, aff. T-426/04.
- TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/Commission*, aff. T-351/02.
- TPICE, 10 décembre 2008, *Kronopoly*, aff. T-388/02 et TPICE, 10 février 2009, *Deutsche Post*, aff. T-388/03.
- Trib. UE, 11 octobre 2012, *Corsica ferries France SAS c/ Commission*, aff T-565/08.
- Trib. UE, 15 janvier 2013, *Commission, c/ Concessioni Autostradali Venete*, aff. T-182/10.
- Trib. UE, ordonnance du 11 novembre 2013, *Mory e.a c/ Commission*, aff T-545/12.
- Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alpiq RomIndustries Srl c/ Commission*, aff T-129/13.
- Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alro SA c/ Commission*, aff T-517/12.
- Trib. UE, 5 novembre 2014, *Vtesse Networks Ltd c/ Commission*, aff T-362/10.
- Aide d'État C 74/99, *Paquebot Le Levant, JOUE C 23*, 1^{er} février 2007.

Le recours en carence

- CJCE, 15 décembre 1988, *Irish Cement Ltd c/Commission*, aff. 166 et 220/86.
- TPICE, 27 octobre 1994, *Mancini c/Commission*, aff. T-508/93.

TPICE, 17 février 1998, *Pantochim c/Commission*, aff.T-107/96.

TPICE, 15 septembre 1998, *European night services e. a. c/Commission*, aff.T-374/94.

TPICE, 28 janvier 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) c/Commission*, aff.T-230/95.

TPICE, 19 février 2004, *SIC c/Commission*, aff.T-297/01.

Le recours en responsabilité extracontractuelle

CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schoppenstedt*, aff.5/71.

La défense des droits des tiers devant les juridictions nationales

CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff.C-354/90.

CJCE, 12 février 2008, *Centre d'exploitation du livre français*, aff.C-199/06 et CJUE,

11 mars 2010, *Celf et ministre de la Culture et de la Communication*, aff.C-1/09.

CJCE, 3 juillet 2008, *Chronopost e. a. c/UFEX e. a.*, aff.C-341 et 342/06.

FICHE 2 3

L'autorisation avec ou sans conditions

À l'issue de la procédure d'examen prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut autoriser l'octroi d'une aide.

Elle peut n'y mettre aucune condition. Alternativement, elle peut, conformément à l'article 7, §4 du règlement de procédure 659/1999 du 22 mars 1999 modifié, choisir d'autoriser la mesure, en l'assortissant de conditions.

Le respect de ces conditions est impératif. À défaut, la Commission pourra ordonner la restitution de l'aide.

Il est donc nécessaire de comprendre les conditions auxquelles la Commission peut subordonner l'autorisation des aides publiques, ainsi que le cadre dans lequel elles sont imposées. L'intensité et la sévérité des conditions varient avec le type d'aide octroyé, son montant, sa durée ainsi que l'état du secteur d'activité dans lequel évolue le bénéficiaire.

I. Les conditions doivent être distinguées des engagements proposés par l'État

À l'issue de la procédure formelle d'examen d'une mesure, la Commission peut décider d'autoriser la mesure, soit qu'elle ne constitue pas une aide au sens de l'article 107 TFUE, soit qu'elle constitue une aide compatible avec le marché intérieur.

Elle peut également assortir sa décision positive « *de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le Marché commun et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision* » (décision conditionnelle) ¹.

Ces conditions ne doivent pas être confondues avec les engagements que l'État pourrait prendre, afin d'éviter que la mesure examinée ne soit qualifiée d'aide incompatible. En effet, ces engagements ne sont, contrairement aux conditions, pas juridiquement imposés par la Commission. En pratique, ils sont cependant souvent négociés avec cette dernière.

On distingue généralement les engagements de comportements ² – par exemple, l'octroi d'une licence – des engagements structurels – par exemple, la privatisation de l'entreprise ou la vente de certaines parties de l'entreprise bénéficiaire de l'aide³.

Cette pratique des engagements est susceptible de soulever des difficultés dans la mesure où les entreprises bénéficiaires de l'aide, ainsi que les autres entreprises intéressées, sont des tiers à la procédure. Elles devront néanmoins respecter les engagements pris par l'État, si elles ne veulent pas courir le risque d'une requalification de la mesure en aide incompatible avec le marché intérieur.

L'adoption d'engagements ne préjuge pas de la qualification retenue par la Commission. Ils pourront conduire celle-ci à considérer que la mesure ne constitue pas ou plus une aide. Ils pourront également l'amener à qualifier la mesure d'aide compatible. La Commission pourra aussi décider d'insérer ces engagements dans une décision conditionnelle afin de s'assurer de leur respect ⁴. Enfin, elle pourra juger que les engagements ne sont pas suffisants et conclure au caractère incompatible de l'aide.

2. L'autorisation « sans condition »

L'aide ainsi autorisée entre alors dans le régime des aides existantes de l'article 108 § 1 TFUE. Elle ne pourra être remise en cause que si la Commission ouvre, à nouveau, la procédure de l'article 108 § 2 et propose à l'État des mesures utiles, consistant en la suppression ou la modification de l'aide qui se sera révélée, à l'usage, incompatible avec le marché intérieur.

1. Article 7, § 4 du règlement n° 659/1999 modifié.

2. Cf. par exemple, arrêt CJUE 13 juin 2013 *Ryanair Ltd*, C- 287/12 P pts 63 et suivants.

3. Cf. par exemple, la décision 2009/971/CE de la Commission du 12 mai 2009, relative à l'aide d'Etat C 43/98 (ex N 390/08) que l'Allemagne entend accorder en faveur de la restructuration de la WestLB AG (JO L 345, p. 1) et l'arrêt du Tribunal relatif à cette décision (Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, aff. T-457/09).

4. Dans cette hypothèse les engagements se transforment en conditions (v. par ex. la décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009, Aide d'État N° E 2/2005 et N 642/2009, Pays-Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement*). Même si les engagements ne sont pas insérés dans une décision conditionnelle, leur non-respect pourrait constituer une modification de l'aide et ainsi être sanctionné ultérieurement (cf. fiche 21).

Toutefois, si l'État met en œuvre une mesure différente de celle autorisée, celle-ci sera réputée être une aide nouvelle non notifiée, donc illégale. Tel est, par exemple, le cas lorsque le montant de l'aide est supérieur à celui autorisé, en cas de versement d'aides additionnelles, d'une prolongation dans le temps, d'un élargissement du champ des bénéficiaires ou bien encore d'une destination différente ⁵.

3. L'autorisation avec rapport

La Commission peut autoriser une aide sans condition, mais avec obligation pour l'État de fournir des rapports sur l'application de celle-ci.

Cette solution est souvent retenue en pratique : elle permet à la Commission de surveiller plus facilement l'application du régime d'aide. Par ailleurs, l'article 21 du règlement de procédure n° 659/1999 du 22 mars 1999 modifié ⁶ prévoit que « *les États membres communiquent à la Commission des rapports annuels sur tous les régimes d'aides existants qui ne sont pas soumis à une obligation spécifique de présentation de rapports par une décision conditionnelle [...]* ».

En cas de violation de l'obligation de présentation des rapports annuels, la Commission peut proposer des mesures utiles, telles la modification sur le fond du régime d'aides ou l'introduction d'exigences procédurales (art. 18 du règlement de procédure). Ce n'est que si l'État n'accepte pas ces mesures utiles que la Commission peut ouvrir la procédure d'examen prévue au § 2 de l'article 108 TFUE ⁷.

4. La « décision conditionnelle »

L'aide est alors accordée sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions imposées par la Commission. Le domaine de prédilection de telles décisions est constitué par les aides aux entreprises en difficulté.

4.1. Les conditions peuvent porter sur différents paramètres

Les conditions peuvent porter sur :

- l'entreprise bénéficiaire (par exemple, la mise en œuvre d'un plan de restructuration ⁸, la réduction des capacités⁹, l'interdiction de faire du *dumping* face aux concurrents et la limitation de la marge de manœuvre tarifaire ¹⁰, l'interdiction de procéder à des acquisitions¹¹,

5. Sur la notion de modification de l'aide, cf. fiche 21.

6. Règlement n°734/2013 du conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n°659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

7. La Cour a reconnu le caractère contraignant de ces mesures utiles dès lors qu'elles ne sont pas contestées par écrit par l'État membre concerné (voir CJCE, 12 janvier 2006, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-69/05).

8. Par exemple dans le cas de la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, 2010/606/UE, *JOUE* L274/54.

9. Cf. par exemple, Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

10. Cf. par exemple, décision de la Commission du 5 avril 2011 relative aux mesures C 11/09 mise en œuvre par l'État néerlandais en faveur du groupe ABN AMRO NV (*JOUE* L 133, 15 décembre 2011, p. 1).

11. Cf. par exemple, Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, aff. T-319/11.

l'interdiction de bénéficier d'une nouvelle aide¹², l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour les différentes activités¹³, etc.) ;

- les conditions de concurrence dans le secteur d'activité en cause ;
- un versement en tranches, auquel cas le versement des tranches suivantes sera subordonné à l'exécution correcte des conditions associées à la première tranche¹⁴. L'État sera obligé de fournir des rapports intermédiaires suivis par un expert mandaté à cette fin par la Commission. Si ces conditions ne sont pas respectées, la Commission peut suspendre le versement des tranches suivantes et remettre en cause les versements déjà effectués.

4.2. Violation d'une condition imposée par la Commission

Une aide constituant une application rigoureuse et prévisible des conditions fixées dans la décision d'approbation est considérée comme une aide existante, qui n'a pas à être notifiée à la Commission, ni à être examinée au regard de l'article 107 TFUE¹⁵.

Si le bénéficiaire d'une aide ne respecte pas les conditions imposées par la Commission, l'aide est, aux termes du règlement n° 659/1999 modifié, considérée comme étant « *appliquée de façon abusive* » (art. 1, g)¹⁶. Dans ce cas, l'article 16 du règlement prévoit que la Commission « *peut ouvrir la procédure formelle d'examen* » prévue par l'article 108 § 2 TFUE.

La violation d'une condition imposée par la Commission est sanctionnée. La Commission doit néanmoins respecter certaines règles :

- elle ne peut pas prendre d'emblée une décision ordonnant le remboursement de l'aide versée¹⁷, ni examiner directement l'aide par rapport au traité¹⁸. Elle doit d'abord contrôler si l'aide respecte les conditions imposées dans sa décision d'autorisation. Si tel n'est pas le cas, elle peut alors ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE ;
- de même, dans l'hypothèse du versement d'une aide par tranche, la Commission doit d'abord ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE si elle envisage de refuser le versement d'une nouvelle tranche. Les tranches restantes de l'aide ne peuvent alors être versées qu'à la suite d'une nouvelle décision de la Commission¹⁹. Toutefois, la Commission dispose d'un certain pouvoir de gestion et de surveillance quant à la mise en œuvre d'une aide répartie en tranches²⁰ ;

12. Cf. par exemple, Trib. UE, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01, préc.

13. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » (JO L 14, 17 janvier 2012, p. 1).

14. Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, JO L 258, 6 octobre 1994, p. 26, et décision *Aer Lingus*, 21 décembre 1993, JOCE L 54, 25 février 1989, p. 30.

15. Cf. par exemple, Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07, pt 60.

16. Cf. par exemple, Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. T-391/08. La violation des conditions par l'État rend, par ailleurs, l'aide illégale (cf. Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pt 181).

17. CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/ Commission*, aff. C-294/90.

18. Cf. par exemple, Trib. UE, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07, précités, pt 59.

19. TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, aff. T-140/95.

20. *Idem*. Dans la décision de la Commission *Aer Lingus* du 21 décembre 1993 précitée, le versement de l'aide en trois tranches était subordonné à la réduction des coûts de fonctionnement à 50 millions à la fin de la première tranche. En l'espèce, la condition de réduction des coûts imposée par la Commission n'était pas tout à fait atteinte. Cependant, la Commission a quand même autorisé le versement de la deuxième tranche en admettant que la restructuration et les résultats étaient en bonne voie bien que l'objectif n'ait pas été totalement atteint. En outre, elle a tenu compte de circonstances imprévisibles à l'époque de la décision initiale (conflit social). Enfin, il faut relever que dans cette affaire, la Commission a seulement prolongé le délai d'un an et non supprimé l'obligation de parvenir à une réduction drastique des coûts.

- à l'issue de la procédure prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut constater l'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur et exiger sa récupération²¹ ;
- enfin, la Commission peut saisir directement la Cour d'un recours en manquement, sur le fondement de l'article 108 § 2 al. 2 TFUE. Mais ce n'est qu'une faculté : la Commission ne peut y être contrainte²².

4.3. Les droits de l'opérateur économique : le recours en annulation

L'opérateur économique destinataire de la décision peut saisir le tribunal d'un recours en annulation contre la décision conditionnelle²³. Les moyens qui peuvent être invoqués sont : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toutes règles de droit relatives à son application, le détournement de pouvoir²⁴.

De même, si des entreprises concurrentes à l'entreprise bénéficiaire d'une aide conditionnelle considèrent que les conditions imposées par la Commission européenne ne sont pas de nature à limiter l'effet anticoncurrentiel de l'aide ou qu'elles ne respectent pas les principes énoncés dans les lignes directrices de la Commission, elles peuvent saisir le tribunal d'un recours en annulation²⁵.

Si la décision de la Commission est annulée, cette dernière dispose, conformément à l'article 4 § 5 du règlement de procédure n° 659/1999 modifié, d'un délai de deux mois pour adopter une nouvelle décision.

Références bibliographiques

Règlement n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du TCE, JOCE L 83, 27 mars 1999, p. 1-9, tel que modifié par le règlement n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 publié au JOUE L 204, du 31 juillet 2013, p.15-22

Engagements pris par l'État dispensateur de l'aide

Décision du 26 juillet 1995 relative au Crédit Lyonnais, (JOCE L 308, 21 décembre 1995).

Décision GAN du 30 juillet 1997 portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, (JOCE L 78, 16 mars 1998).

Décision du 15 décembre 2009 C (2009) 9963, aide d'État N° E 2/2005 et N 642/2009, Pays Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement*.

Conditions imposées par la Commission

Décision Aer Lingus du 21 décembre 1993, (JOCE L 54, 25 février 1994, p. 30).

Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, (JOCE L 258, 6 octobre 1994, p. 26).

21. Cf. par exemple, décision de la Commission du 2 juillet 2008 concernant les aides C 16/04 octroyées par la Grèce à l'entreprise Hellenic Shipyards SA (JOUE L 225, p. 104).

22. TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, aff. T-277/94.

23. TPICE, 4 mars 2009, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. jointes T-265/04, T-292/04 et T-504/04, pt 69.

24. TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-296/97 et TPICE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

25. Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, aff. T-115/09.

Décision sur la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, 2010/606/UE, *JOUE* L274/54.

Décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » (JO L 14, 17 janvier 2012, p. 1)

CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/Commission*, aff. C-294/90.

TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/Commission*, aff. T-277/94.

TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, aff. T-140/95.

Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07.

Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08.

Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, aff. T-115/09.

Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. T-391/08.

CJUE 13 juin 2013, *Ryanair Ltd*, C- 287/12 P

Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, aff. T-319/11

Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, aff. T-457/09

A N N E X E

Liste récapitulative des différents encadrements, lignes directrices et règlements relatifs aux aides d'état

Cette liste récapitule l'essentiel des dispositions des différents textes régissant les aides d'État¹. Lorsqu'une fiche spécifique est disponible sur ce texte, la liste l'indique.

NB : l'article 107 § 3 c) TFUE dispose que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contrainte à l'intérêt commun. Les principes définissant l'approche de la Commission en matière d'aides à finalité sectorielle pouvant être autorisées sur le fondement de l'article 107 § 3 c) TFUE ont été largement établis par la communication du Conseil sur la politique de la Commission en matière d'aides sectorielles de mai 1978 et sous-tendent encore largement les décisions de la Commission. Les principes directeurs en la matière prévoient que, pour être autorisée, une telle aide doit, dans tous les cas, être nécessaire, ne pas avoir un effet trop destructif sur la concurrence ou transférer certaines difficultés d'un État membre à un autre, être proportionnelle à l'intensité des problèmes qu'elle est appelée à résoudre, ne pas servir uniquement à préserver le *statu quo* ou à différer des décisions ou changements inéluctables.

I. Règles régissant l'appréciation des aides sectorielles

I.1. Audiovisuel

I.1.1. Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (JOUÉ C 332 du 15 novembre 2013)

Cette communication reprend les grandes lignes de la communication de 2001 sur les aides nationales au cinéma et à l'audiovisuel qui a expiré le 31 décembre 2012, tout en tenant compte de plusieurs tendances apparues. Elle autorise les aides d'État en faveur d'un éventail plus large d'activités et souligne l'étendue de la marge de manœuvre des États membres quant à la définition des activités culturelles. Elle prévoit la possibilité d'accorder des aides d'un montant plus élevé aux productions transfrontalières. La communication prévoit en outre :

– Le respect du critère de légalité générale : les conditions d'accès au régime d'aide d'État doivent respecter les dispositions du traité autres que celles relatives aux aides

1. Pour une version actualisée, se reporter au site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.HTML

d'État (principe de non-discrimination, libertés de circulation notamment). Compte tenu de la situation spécifique du secteur cinématographique européen, les régimes d'aide à la production peuvent soit exiger que jusqu'à 160 % du montant de l'aide accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée soit dépensé sur le territoire qui accorde l'aide, soit calculer le montant de l'aide accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée en pourcentage des dépenses liées aux activités de production dans l'État membre qui accorde l'aide, généralement dans le cas de régimes d'aide sous forme d'incitations fiscales.

– Les critères de compatibilité spécifiques : ces critères ont été établis par la Commission dans sa décision de juin 1988 relative au régime français d'aide automatique à la production de films. (i) L'aide doit être destinée à un produit culturel ; (ii) l'intensité de l'aide doit, en principe, être limitée à 50 % du budget de la production. L'intensité de l'aide en faveur des productions transfrontalières financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre peut atteindre 60 % du budget de la production. (iii) En principe, l'aide à l'écriture des scénarios ou au développement n'est pas limitée. (iv) En revanche, les aides destinées à des activités spécifiques de production autres que l'écriture de scénarios, le développement, la distribution ou la promotion ne sont pas autorisées. L'attribution d'une aide à des postes spécifiques du budget du film pourrait transformer cette aide en préférence nationale au bénéfice des secteurs fournissant les services concernés par l'aide, ce qui serait incompatible avec le traité. (v) Les aides doivent être accordées de manière transparente.

La Commission appliquera cette communication à l'ensemble des aides notifiées pour lesquelles elle est appelée à prendre une décision après la publication de la communication au Journal officiel de l'Union européenne, même si les aides ont été notifiées avant cette date. Dans le cas des aides non notifiées, la Commission appliquera cette communication si l'aide a été accordée après sa publication au Journal officiel, et la communication sur le cinéma de 2001 dans tous les autres cas.

1.1.2. Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (JOUE C 257 du 27 octobre 2009)

Cette communication remplace la précédente, datant de 2001. Ce texte clarifie les principes suivis par la Commission pour appliquer les articles 107 et 106 § 2 TFUE au financement public des services audiovisuels dans le secteur de la radiodiffusion.

Les compensations accordées aux organismes publics de radiodiffusion sont normalement appréciées au regard de l'article 106 § 2, du TFUE (*cf.* fiche 6). Cependant, les dérogations énumérées à l'article 107 § 3 TFUE peuvent, en principe, également s'appliquer à la radiodiffusion, sous réserve du respect de certaines conditions. L'article 107 § 3 d) TFUE donne ainsi la possibilité à la Commission de considérer comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Cependant, comme précisé auparavant (*cf.* fiche 3), cette dérogation s'applique de manière restrictive :

- il faut que le produit culturel soit clairement identifié ou identifiable ;
- la notion de culture doit être appliquée au contenu et à la nature du produit en question, et non au support utilisé ou à sa distribution en elle-même ;
- les besoins éducatifs et démocratiques de la société d'un État membre, auxquels concourt souvent la radiodiffusion, doivent être considérés comme distincts de la promotion de la culture visée à l'article 107 § 3 d) TFUE.

S'agissant de l'appréciation de la compatibilité des aides d'État au regard de l'article 106 § 2 TFUE, des dispositions spécifiques sont prévues par le protocole d'Amsterdam pour les organismes de radiodiffusion, et la mission de service public qu'ils remplissent. Les règles classiques en matière de financement des compensations d'obligations de service public s'appliquent :

- définition particulièrement précise, exigée pour le secteur de la radiodiffusion, de la mission de service public et des activités en faisant partie ;
- mandat c'est-à-dire acte officiel confiant la ou les missions de service public ;
- procédure de contrôle efficace et indépendante de l'accomplissement des obligations de service public ;
- tenue de comptes séparés entre les activités de service public et les autres, et respect de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 sur la transparence applicable aux entreprises dotées de droits exclusifs ou spéciaux, ou chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général en échange d'une compensation, et exerçant d'autres activités. Des exemples et conditions précis figurent dans la communication ;
- respecter le principe du coût net et éviter les surcompensations ;
- procéder à un contrôle régulier et efficace de l'utilisation du financement public ;
- diversification des services publics de radiodiffusion ;
- absence de comportement anticoncurrentiel qui n'est pas nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public.

I.2. Agriculture

I.2.1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01)

Cf. fiche 13.

Pour définir les critères d'évaluation des aides pouvant être autorisées et leur intensité maximale, les lignes directrices pour la période 2014-2020 se fondent sur les principes suivants :

- l'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun bien défini. En raison de la spécificité du secteur agricole, une aide qui n'est pas compatible avec les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles ou qui contrarierait le fonctionnement du marché considéré sera jugée incompatible ;
- elle doit être nécessaire pour corriger une défaillance du marché ;
- elle doit être appropriée pour atteindre l'objectif d'intérêt commun poursuivi ;
- elle doit avoir un effet incitatif ;
- elle doit être proportionnelle (l'aide est limitée au minimum nécessaire pour atteindre son objectif) ;
- ses effets négatifs sur la concurrence doivent être limités ;
- elle doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles sur le régime d'aide doivent être rendues publiques.

Les lignes directrices pour la période 2014-2020 n'opèrent plus de distinction entre le secteur de la production agricole et celui de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles.

Les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie 2014-2020 et l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation peuvent s'appliquer aux aides à la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, sauf si les lignes directrices consacrées à l'agriculture prévoient des règles spécifiques.

1.3. Pêche

Cf. fiche 13.

1.3.1. Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JOUE C 84, 3 avril 2008)

Ce texte encadre certaines dérogations au principe de l'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, et pose les règles à respecter pour en bénéficier. Les mesures visées par ce texte constituent des aides d'État qui doivent être notifiées, mais peuvent être considérées comme compatibles sous réserve du respect des orientations fixées par ce texte.

Les mesures prévoyant un financement public allant au-delà des dispositions du règlement (CE) n° 1998/2006 (qui concerne les contributions financières des États membres aux opérations cofinancées par le Fonds européen pour la pêche, et prévues dans le cadre d'un programme opérationnel, non soumises au droit des aides d'État), doivent être notifiées en tant qu'aides d'État.

Ces lignes directrices s'appliquent à l'ensemble du secteur de la pêche et concernent les activités d'exploitation des ressources aquatiques et de l'aquaculture ainsi que les moyens de production, de transformation et de commercialisation des produits qui en sont issus, à l'exclusion des activités de pêche sportive ou de loisir non suivies de la vente des produits pêchés. Les aides d'État dans le secteur de la pêche sont compatibles :

- si elles sont conformes aux objectifs de la politique de concurrence ;
- si elles sont conformes aux objectifs de la politique commune de la pêche.

En principe, les aides au fonctionnement sont interdites, et les aides doivent être transparentes.

Les aides pouvant être déclarées compatibles sont :

- les aides pour les catégories de mesures couvertes par un règlement d'exemption par catégorie ou entrant dans le champ d'application de certaines lignes directrices horizontales ;
- les aides à l'investissement à bord des navires de pêche ;
- les aides destinées à remédier aux dommages causés par des catastrophes naturelles, des événements extraordinaires ou des phénomènes météorologiques défavorables spécifiques ;
- l'allègement fiscal et les coûts salariaux concernant les navires de pêche opérant hors des eaux communautaires ;

- les aides financées par des ressources provenant de taxes parafiscales ;
- les aides à la commercialisation de produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques ;
- les aides concernant les flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques ;
- les aides destinées à réaliser d'autres mesures. Hormis ces mesures, les aides ne sont pas en principe compatibles.

Ces lignes directrices sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2008.

1.3.2. Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE L369 du 24/12/2014).

Il s'agit d'un règlement d'exemption qui s'applique jusqu'au 31 décembre 2020. Les aides entrant dans son champ d'application sont donc exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108 § 3 TFUE.

Ce règlement s'applique aux aides accordées aux petites et moyennes entreprises (PME) actives dans la production, la transformation ou la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'aux aides accordées aux entreprises actives dans la production, la transformation ou la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture, destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles, indépendamment de la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

En revanche, il exclut *notamment* de son champ d'application les entreprises en difficulté, les aides en faveur des activités d'exportation, celles subordonnées à l'utilisation préférentielle de produits nationaux plutôt que de produits importés, et les aides dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité de produits mis sur le marché.

Le règlement ne s'applique pas aux aides en faveur de projets comportant des coûts admissibles supérieurs à 2 000 000 EUR ou pour lesquels le montant de l'aide annuelle est supérieur à 1 000 000 EUR par bénéficiaire.

Sous réserve du respect de plusieurs conditions (intensité, transparence, cumul...), les catégories d'aides autorisées par ce règlement sont :

- Dans le domaine du développement durable de la pêche :

Les aides à l'innovation, aux services de conseil, aux partenariats entre scientifiques et pêcheurs, à la création d'entreprises pour les jeunes pêcheurs, aides visant à améliorer la santé et la sécurité, aides à l'innovation liée à la conservation des ressources biologiques de la mer, aides visant à améliorer l'efficacité énergétique et à atténuer les effets du changement climatique...

- Dans le domaine du développement durable de l'aquaculture :

Aides à l'innovation, aux investissements productifs, aux services de gestion, de remplacement et de conseil pour les exploitations aquacoles, aides visant à augmenter le potentiel des sites aquacoles, aides en faveur d'une aquaculture fournissant des services environnementaux, en faveur de mesures relatives à la santé et au bien-être des animaux...

– **Mesures liées à la commercialisation et à la transformation :**

Aides en faveur de mesures de commercialisation et à la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

– **Pour les autres catégories d'aides :** aides à la collecte de données, aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles, exonérations et réductions fiscales accordées conformément à la directive 2003/96/CE.

Des obligations en matière de transparence et de contrôle doivent être respectées pour la mise en œuvre de ce règlement.

1.4. Transports

NB : l'article 93 TFUE prévoit que : « *Sont compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.* »

1.4.1. Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE L 315* du 3 février 2007)

Cf. point 7.5. de la présente annexe.

1.4.2. Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (*JOUE C 13*, 17 janvier 2004)

Ce texte encadre certaines dérogations au principe de l'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, et indique les règles à respecter pour en bénéficier. Les mesures visées par ce texte constituent bien des aides d'État qui doivent donc être notifiées, mais peuvent être considérées comme compatibles sous réserve du respect des orientations fixées par ce texte.

Sont couvertes les aides d'État en faveur des transports maritimes. Ne sont pas concernées les aides accordées à la construction navale.

En principe, les aides doivent être destinées à des navires immatriculés dans les États membres (même s'il existe des exceptions strictement énumérées).

Sont énumérés les différents types d'aides et la manière dont leur compatibilité sera appréciée :

- les mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer la compétitivité (traitement fiscal, coûts salariaux) ;
- la relève des équipages ;
- l'aide aux investissements ;
- la formation ;
- l'articulation avec les règles relatives aux aides régionales ;
- les aides à la restructuration ;
- les obligations de service public et contrats ;

- l'aide aux transports maritimes à courte distance.

L'objectif de ce texte est d'améliorer la transparence, et de déterminer quels programmes d'aides d'État peuvent être mis en place pour soutenir les intérêts maritimes communautaires. Ce texte s'inscrit dans le contexte d'une double diminution : celle du nombre de navires immatriculés dans les registres des États membres d'une part, et celle du nombre de marins communautaires employés d'autre part. Une certaine convergence entre les actions des États devait être assurée, ce qui a été entrepris avec ce texte.

Ce texte a un champ d'application très large puisqu'il couvre toutes les aides en faveur des transports maritimes octroyées par les États membres de l'Union ou au moyen de ressources publiques. Il ne couvre pas les aides accordées aux chantiers navals.

Aucune distinction n'est établie entre les différents bénéficiaires (entreprises, partenariats, particuliers, secteur public, secteur privé).

Les objectifs fixés par ces orientations sont les suivants :

- sauvegarder l'emploi communautaire dans l'ensemble du secteur maritime ;
- préserver le savoir-faire maritime de l'Union et développer les aptitudes maritimes ;
- améliorer la sécurité.

1.4.3. Communication de la Commission établissant des orientations en matière d'aide d'État aux sociétés gestionnaires de navires (JOUE C 132 du 11 juin 2009)

Cette communication porte sur le droit qu'ont les sociétés qui assurent la gestion de l'équipage et la gestion technique de navires, de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur les sociétés ou de l'application de la taxe au tonnage conformément au point 3.1. de la communication sur les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime citée au point précédent.

1.4.4. Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer (JOUE C 317 du 12 décembre 2008)

Le Livre blanc de 2001 sur la politique européenne des transports a introduit la notion « d' autoroutes de la mer ». Il s'agit d'un service de transport de haute qualité fondé sur le transport maritime à courte distance. Cette communication est relative d'une part aux aides d'État complétant les projets d' « autoroutes de la mer » financés par le projet Marco Polo II, et d'autre part aux aides d'État aux projets de réseau transeuropéen de transport (RTE-T) « d'autoroutes de la mer ».

1.4.5. Encadrement des aides d'État à la construction navale (JOUE C 364, 14 décembre 2011)

L'application de ce texte est prorogée jusqu'au 30 juin 2014 (cf. communication de la Commission concernant la prorogation de l'encadrement des aides d'État à la construction navale, JOUE C 357, 6 décembre 2013).

L'encadrement des aides d'État à la construction navale supprime les différences entre les règles applicables à la construction navale et celles régissant d'autres secteurs

industriels. Certains facteurs propres et intrinsèques à la construction navale sont cependant pris en compte.

Le présent encadrement contient des dispositions spécifiques applicables :

- aux aides à l'innovation : pour autant qu'elles se rapportent à l'application industrielle de produits ou procédés innovants, c'est-à-dire technologiquement nouveaux ou substantiellement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur de la construction navale au sein de l'Union. L'annexe de cet encadrement fixe une liste des dépenses admissibles au bénéfice d'aides à l'innovation ;
- aux aides à finalité régionale dans le secteur de la construction navale, pour des investissements destinés à mettre à niveau ou moderniser les chantiers navals existants ;
- ainsi que des dispositions relatives aux crédits à l'exportation.

Par ailleurs, les aides au secteur de la construction navale sont considérées compatibles avec le marché intérieur en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en vertu des instruments d'aides d'État horizontales, sauf dispositions contraires prévues dans ces instruments.

Ne sont plus applicables :

- le règlement (CE) n° 3094/95 du Conseil du 22 décembre 1995 relatif aux aides à la construction navale, JOCE L 332 du 30 décembre 1995 (depuis le 31 décembre 1998) ;
- le règlement (CE) n° 1540/98 du Conseil concernant les aides à la construction navale, JOCE L 202 du 18 juillet 1998 (depuis le 31 décembre 2003).

1.4.6. Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JOUE C 99, 4 avril 2014)

Ces lignes directrices remplacent celles de 1994 et de 2005 et se situent dans un contexte de changements radicaux intervenus au sein du secteur de l'aviation durant la dernière décennie.

Les lignes directrices font le point sur la nouvelle situation juridique et économique en ce qui concerne le financement public des aéroports et des compagnies aériennes. Elles précisent les cas dans lesquels ce financement constitue ou non une aide d'État et lorsqu'il s'agit effectivement d'une aide d'État, les conditions dans lesquelles elle peut être déclarée compatible conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE.

Les principes énoncés dans les présentes lignes directrices s'appliquent aux aides d'État octroyées aux aéroports et aux compagnies aériennes. Les principales dispositions de ces lignes directrices sont les suivantes.

S'agissant des aides à l'investissement en faveur des aéroports :

Il doit exister un réel besoin en matière de transport et l'octroi d'une aide publique doit être nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région. La nécessité d'un financement public variera selon la taille de l'aéroport. L'intensité d'aide maximale est de 75 % pour les aéroports dont le nombre annuel de passagers est inférieur à 1 million, 50% pour la tranche allant de 1 à 3 millions de passagers et 25% pour la tranche allant de 3 à 5 millions de passagers.

S'agissant des aides au fonctionnement pour les aéroports régionaux (moins de 3 millions de passagers par an) : elles pourront être considérées comme étant compatibles durant une période transitoire de dix ans à compter du 4 avril 2014. A l'issue de cette période, tous les aéroports devront établir un plan d'affaire prévoyant une couverture intégrale de

leurs coûts d'exploitation. Plus aucune aide au fonctionnement ne sera jugée compatible à l'exception des aides au fonctionnement accordées conformément aux règles applicables au financement des SIEG.

S'agissant des aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes en vue du lancement d'une nouvelle liaison dans le but d'améliorer la connectivité d'une région, elles peuvent couvrir jusqu'à 50 % des redevances aéroportuaires pour une liaison donnée durant trois ans.

Les lignes directrices prévoient également la possibilité d'accorder des compensations de service public sous réserve du respect de certaines conditions, ainsi que des aides à caractère social conformément à l'article 107, paragraphe 2, point a).

1.4.7. Lignes directrices sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (JOUE C 184, 22 juillet 2008)

Ces lignes directrices clarifient les règles applicables aux financements publics dont peuvent bénéficier les entreprises ferroviaires.

Il est également possible d'octroyer des aides à finalité régionale pour l'achat et le renouvellement de matériel roulant pour le transport de passagers (secteur urbain, suburbain ou régional, ce qui est interdit par les lignes directrices sur les aides à finalité régionale).

Les lignes directrices précisent les conditions d'application de l'article 73 TCE (article 93 TFUE) concernant les aides aux besoins de la coordination des transports.

Des orientations sont données afin de concilier l'exigence d'assainissement financier des entreprises ferroviaires (vis-à-vis de leurs dettes) et le droit des aides d'État. Des précisions sont apportées en ce qui concerne les aides à la restructuration des entreprises ferroviaires, et les aides à la restructuration d'une branche « fret ».

Les lignes directrices précisent également que les garanties d'État illimitées, dont bénéficient encore certaines compagnies ferroviaires, sont des aides d'État incompatibles qui devront être supprimées dans les deux ans.

1.5. Aides d'État à l'industrie houillère

Le règlement (CE) n° 1407/2002 du Conseil du 23 juillet 2002 concernant les aides d'État à l'industrie houillère prévoit certaines aides dans ce secteur (aides à la réduction d'activité, aides à l'accès des réserves houillères, aides à la couverture de charges exceptionnelles). Ces aides doivent être notifiées et autorisées par la Commission. Ce règlement a pris fin le 31 décembre 2010. Prenant acte du fait que ce secteur nécessitait des mesures de transition, le Conseil européen a prolongé, par décision 2010/787/UE du 10 décembre 2010 relative aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives, jusqu'en décembre 2018 la possibilité pour les États membres d'accorder des aides publiques à l'industrie houillère, en vue de faciliter la fermeture des mines de charbon non compétitives.

La décision précise les modalités d'élimination progressive des aides : le montant total des aides accordées par les États membres doit aller décroissant, pour éviter autant que possible les distorsions de concurrence dans le marché intérieur. En outre, les États membres versant des aides devront présenter un plan exposant les mesures qu'ils comptent adopter pour atténuer l'impact négatif de la production de charbon sur l'environnement.

La décision prévoit par ailleurs la possibilité d'accorder des subsides, jusqu'en décembre 2027, pour couvrir les dépenses exceptionnelles en relation avec la fermeture

des mines qui ne sont pas liées directement à la production (prestations sociales ou réhabilitation des sites miniers).

1.6. Réseaux de communication à haut débit

1.6.1. Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit adoptées par la Commission européenne, le 19 décembre 2012 (JOUE C 25, 26 janvier 2013)

L'objectif de la Commission est de s'assurer que les mesures d'aide publique conduisent à une plus large couverture et à une plus grande pénétration du haut débit, ou à un rythme plus soutenu, que cela ne serait le cas sans aide et de veiller à ce que les effets positifs de l'aide compensent ses effets négatifs en terme de distorsion de concurrence. La révision des lignes directrices devrait permettre aux États membres de réaliser la stratégie numérique de l'Union européenne, qui reconnaît les avantages socio-économiques du haut débit et met en lumière son importance pour la compétitivité.

Lorsque l'installation du haut débit est subventionnée par l'État par prise de participation ou apport de capitaux, cette opération doit être examinée à l'aune du critère de l'investisseur avisé, afin d'apprécier s'il y a absence d'aide d'État. De même, il sera vérifié si les critères *Altmark* sont remplis en cas de compensations de service public, ce qui exclut la présence d'aide d'État. La reconnaissance d'une mission de SIEG pour le déploiement de la large bande devrait être fondée sur la fourniture d'une infrastructure passive, neutre et librement accessible, c'est-à-dire fournissant une connectivité universelle et les services d'accès de gros qui y sont associés. Le marché des communications électroniques étant entièrement libéralisé, il n'est pas possible de fonder un SIEG destiné à déployer la large bande, sur l'attribution d'un droit exclusif ou spécial au fournisseur du SIEG. Les compensations de service public ne remplissant pas les critères *Altmark* pourront être appréciées sur le fondement du « *paquet Almunia* ».

Les critères pris en compte par la Commission sont :

- la mise en balance de l'aide et son application aux aides dans le domaine du déploiement des réseaux à haut débit ;
- l'objectif de la mesure : il s'agit d'offrir un accès abordable et général au haut débit. D'une manière générale, l'intervention de l'État sera jugée nécessaire dans les « zones blanches » rurales et sous-équipées, non nécessaire dans les « zones noires » comptant au moins deux fournisseurs de réseaux à haut débit, et appréciée de manière plus détaillée dans les « zones grises » comprenant un opérateur de réseau ;
- la nature de la mesure et la nécessité de limiter les distorsions de concurrence : un certain nombre d'éléments sont pris en compte par la Commission (notamment une analyse du marché, l'organisation d'un appel d'offres ouvert, la neutralité technologique, l'utilisation de l'infrastructure existante, l'accès en gros et l'analyse comparative des prix).

Les lignes directrices établissent une distinction entre les réseaux classiques et les réseaux d'accès de nouvelle génération (réseaux « NGA »). Il s'agit essentiellement de réseaux à fibre optique ou de réseaux câblés avancés appelés à remplacer tous les réseaux haut débit cuivre et les réseaux câblés actuels. Cela implique que les zones peu peuplées sont moins attrayantes car moins rentables, pour les opérateurs

de réseaux à haut débit existants. Différents degrés d'interventions publiques sont concernés. Les interventions de l'État ne sont pas nécessairement assimilables à des aides d'État ; il en est ainsi par exemple lorsque l'État se comporte comme un investisseur avisé.

La Commission conserve, pour les réseaux NGA, la même distinction entre zones (blanches, noires et grises), sous réserve de quelques précisions. Ainsi, doivent être considérées comme une zone « blanche » une zone où les réseaux NGA n'existent pas, où ils ne sont pas susceptibles d'être construits par des investisseurs privés et où ils ne sont pas susceptibles d'être totalement opérationnels dans un avenir proche. Si un seul réseau NGA est présent ou sera déployé dans les trois années à venir, il s'agit d'une « zone grise ». Si plusieurs réseaux NGA existent dans une zone donnée, elle doit en principe être considérée comme une « zone noire ».

Pour apprécier la compatibilité des aides au profit des réseaux NGA, la Commission examinera les effets de l'aide sur les réseaux existants, appliquera le critère de mise en balance tel que vu précédemment. Pour apprécier la nature de la mesure et la nécessité de limiter les distorsions de concurrence, la Commission examinera les mêmes éléments que pour des réseaux haut débit classiques. De la même manière que vue précédemment, l'appréciation de la Commission sera plus sévère selon qu'il s'agira d'une zone blanche (principe de compatibilité), une zone grise (appréciation plus détaillée nécessaire), ou noire (intervention non nécessaire). Pour les zones grises et noires, seront examinés de surcroît :

- le fait qu'il soit exigé du bénéficiaire qu'il fournisse aux tiers un accès effectif en gros pendant au moins sept ans ;
- quel que soit le type d'architecture de réseau NGA bénéficiant d'une aide d'État, il devrait contribuer à un dégroupage effectif et total et couvrir tous les types d'accès au réseau que les opérateurs pourraient rechercher.

Afin de contribuer à la réalisation de l'objectif de la stratégie numérique visant à équiper la moitié des ménages européens de connexions très rapides (plus de 100 Mbps), les lignes directrices révisées autoriseront également des financements publics dans les zones urbaines, tout en les soumettant à des conditions très strictes qui favoriseront la concurrence.

1.7. Électricité

1.7.1. Communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués adoptée par la Commission le 26 juillet 2001 (non publiée, disponible sur le site de la Commission)

Pour faire face à certaines situations très spécifiques, la directive 96/92/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a permis, aux États membres, de façon transitoire, de retarder l'application de certaines de ses dispositions. Certains États membres souhaitent également mettre en place des mécanismes d'aide d'État destinés à permettre à leurs entreprises électriques de s'adapter dans de bonnes conditions à l'introduction de la concurrence. Cette communication précise la façon dont la Commission applique les règles du traité en ce qui concerne de telles aides.

1.8. Services postaux

1.8.1. Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'aides d'État (JOCE C 39 du 6 février 1998)

Cette communication explique les conséquences pratiques de l'applicabilité des règles de concurrence au secteur postal et les dérogations possibles aux principes.

2. Règles régissant l'appréciation de certains transferts et transactions financiers

2.1. Aides d'État sous forme de garantie

2.1.1. Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008 (JOUE C 155, 20 juin 2008)

Cf. fiche 15.

Bénéficiaire de la garantie de l'État permet à une entreprise d'obtenir un prêt à des conditions plus avantageuses que celles habituellement consenties sur les marchés financiers. Ce type de mesure peut mener à des distorsions de concurrence. Ce texte s'applique aux aides d'État sous forme de garantie, individuelle ou relevant d'un régime, accordé par les États au moyen de ressources d'État. Il indique à quelles conditions une garantie publique sera ou non considérée comme une aide d'État, et donne des éléments pour calculer l'équivalent-subvention brut de l'aide dans cette hypothèse, et évaluer sa compatibilité.

Toutes les formes de garanties, sauf les garanties aux crédits à l'exportation, sont couvertes par cette communication. Elle est applicable à tous les secteurs économiques (y compris agriculture, pêche et transports).

Le critère déterminant pour savoir si une garantie d'État accorde un avantage à une entreprise est le critère de l'investisseur privé en économie de marché.

Des modalités plus souples sont prévues pour les PME.

Les éléments examinés pour apprécier la présence d'une aide d'État dans une garantie individuelle sont : la situation financière de l'emprunteur, le rattachement de la garantie à une opération financière précise, le fait que la garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt, le fait que la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché.

Les conditions diffèrent légèrement pour les régimes de garanties.

Lorsqu'une garantie est une aide d'État, elle doit être notifiée.

2.2. Ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics

2.2.1. Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans les ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JOCE C 209 du 10 juillet 1997)

Ce texte s'applique à toute vente de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics. Elle prévoit :

- une procédure précise à suivre pour les ventes de terrains et de bâtiments excluant automatiquement toute aide d'État ;

– les cas, énumérés précisément, dans lesquels les ventes de terrains et de bâtiments doivent être notifiées à la Commission qui estimera si la transaction contient ou non un élément d'aide ;

– la manière pour la Commission de traiter promptement des plaintes ou observations des tiers.

Une distinction est faite selon que les ventes sont passées ou non par une procédure d'offre inconditionnelle. Dans l'hypothèse d'une procédure d'offre inconditionnelle, il doit y avoir une publicité suffisante, de sorte que le prix de vente est déterminé par la valeur du marché. Si ces conditions sont respectées, la vente n'entraîne pas d'élément d'aide d'État. Si elle est effectuée sans passer par une procédure d'offre inconditionnelle, une évaluation devra être faite par un ou plusieurs experts indépendants, qui évalueront la valeur de la vente sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés.

Toute vente doit être notifiée à la Commission, sauf si l'objet de la vente est inférieur au seuil *de minimis*, c'est-à-dire à 200 000 euros.

2.3. Assurance-crédit à l'exportation à court terme

2.3.1. Communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (JOUE C 392 du 19 décembre 2012)

Dans certains États membres, les organismes officiels de crédit à l'exportation, privés ou publics, bénéficient d'aides d'État, afin d'assurer pour le compte ou avec la garantie de l'État les risques liés à l'exportation à court terme, en finançant des transactions dans la Communauté ainsi qu'avec de nombreux pays tiers.

La présente communication ne s'applique qu'à l'assurance-crédit à l'exportation des risques d'une durée inférieure à deux ans. Les risques d'une durée supérieure à deux ans, considérés comme « non cessibles », sont hors du champ de la communication.

Les « *risques cessibles* », couverts par l'assurance-crédit à l'exportation, sont les risques commerciaux et politiques afférents à des débiteurs publics et non publics à l'intérieur de l'Union européenne, et dans certains pays membres de l'OCDE.

La communication identifie les différents facteurs de distorsion de concurrence en faveur des organismes d'assurance-crédit à l'exportation, et invite en conséquence les États membres à éliminer différents types d'aides (garanties d'État couvrant des emprunts ou des pertes ; exonération de l'obligation de constituer des réserves appropriées ; exonération partielle ou totale des impôts et autres charges normalement dues ; octroi d'aides diverses dans des circonstances, ou à des conditions inacceptables pour un investisseur privé en économie de marché ; fourniture par l'État de services en nature ; services de réassurance fournis par l'État à des conditions plus favorables que celles du marché). Si des organismes publics d'assurance, ou leurs filiales, souhaitent assurer des risques cessibles, ils ne doivent pas bénéficier directement ou indirectement de tels avantages. Ils doivent également tenir une gestion et des comptes séparés pour les activités d'assurance des risques cessibles et des risques non cessibles exercées pour le compte ou avec la garantie de l'État, afin de prouver qu'ils ne bénéficient pas d'aides d'État pour l'assurance des risques cessibles.

Dans sa communication de 2005, la Commission a considéré que les risques commerciaux et politiques afférents à des débiteurs publics et non publics établis dans l'un des

pays à risques cessibles pouvaient être considérés comme temporairement non cessibles s'ils étaient encourus par des petites et moyennes entreprises relevant de la définition communautaire, et dont le chiffre d'affaires annuel total à l'exportation n'excède pas 2 M d'euros.

Cette communication s'applique jusqu'au 31 décembre 2018.

2.4. Fiscalité directe des entreprises

2.4.1. Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises (*JOCE C 384*, 10 décembre 1998)

Cf. fiche 17.

3. Règles régissant l'appréciation des aides d'État à finalité horizontale

3.1. Capital-investissement

3.1.1. Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques (*JOUE C 19* du 22 janvier 2014)

Ces nouvelles lignes directrices fixent les conditions auxquelles les États membres peuvent accorder des aides destinées à faciliter l'accès au financement pour les PME et les entreprises à moyenne capitalisation européennes pour des montants supérieurs à 15 millions € par entreprise. Elles remplacent les lignes directrices sur le capital-investissement de 2006 qui restent toutefois en vigueur jusqu'au 30 juin 2014.

Les principales caractéristiques des nouvelles lignes directrices sont les suivantes :

Elles ont un champ d'application plus large que les précédentes et englobent désormais (i) les PME (ii), les petites entreprises à moyenne capitalisation et (iii) les entreprises à moyenne capitalisation innovantes.

Le champ des instruments financiers admissibles comprend dorénavant les fonds propres, les quasi-fonds propres, les prêts et les garanties, afin de mieux tenir compte des pratiques du marché.

Il est prévu une participation obligatoire des investisseurs privés, en fonction du stade de développement et du niveau de risque de l'entreprise, qui va de pair avec celle des investisseurs publics, afin de garantir que les mesures d'aide serviront à attirer et non à remplacer des financements privés. Toutefois, le pourcentage minimal de participation des investisseurs privés est désormais compris entre 10 % et 60 %, en fonction de l'ancienneté et du niveau de risque de l'entreprise, ce qui permettra un soutien public plus important à la création d'entreprises, lorsque les marchés privés du financement des entreprises sont les plus réticents à fournir le financement nécessaire. L'exigence relative à la participation des investisseurs privés n'est plus désormais que de 10 % pour les entreprises en phase d'amorçage et de démarrage, avant leur première vente commerciale.

Les incitations fiscales bénéficiant aux investisseurs personnes physiques ne devront pas être notifiées.

Sont exclues du champ d'application du règlement les aides aux entreprises en difficulté, ainsi qu'aux entreprises ayant perçu des aides illégales n'ayant pas encore été intégralement récupérées.

3.2. Sauvetage et restructuration d'entreprises en difficulté

3.2.1. Lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (JOUE C 249/1, 31 juillet 2014)

Cf. fiche 12.

Les nouvelles lignes directrices de la Commission sont entrées en vigueur le 1^{er} août 2014 et viennent en remplacement des lignes directrices adoptées en 2004. Elles ne s'appliquent pas aux établissements financiers, ces derniers faisant l'objet d'une communication spécifique de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'Etat aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, JOUE C 216/1 du 30 juillet 2013 (cf. fiche 14).

3.3. Environnement

3.3.1 Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (JOUE C 200, 28 juin 2014)

Cf. fiche 11.

3.4. Recherche et développement

3.4.1. Communication portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, (JOUE C 198/1, 27 juin 2014)

Cf. fiche 7.

Les aides à RDI sont couvertes par le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (cf. *infra*), qui dispense de notification à la Commission, ainsi que par le nouvel encadrement des aides d'Etat à la RDI, également entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

3.5. Emploi de travailleurs défavorisés et handicapés

3.5.1. Communication de la Commission – Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle (JOUE C 188 du 11 août 2009)

Cf. fiche 8.

Ce texte concerne les aides d'État sous forme de subventions salariales pour les travailleurs défavorisés, les travailleurs gravement défavorisés et les travailleurs handicapés, devant faire l'objet d'une notification conformément au règlement général d'exemption (car ne remplissant pas les conditions fixées par le règlement général d'exemption par

catégorie). Toute aide individuelle, accordée ponctuellement ou sur la base d'un régime d'aide, est soumise à cette communication et cette notification dès lors que son équivalent-subvention brut est supérieur à 5 millions d'euros par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs défavorisés et gravement défavorisés, et 10 millions d'euros pour l'emploi de travailleurs handicapés. La communication précise que les critères d'appréciation ne sont pas appliqués de manière automatique.

Les États membres doivent établir :

- L'existence d'un objectif d'intérêt général (nombre et catégories de travailleurs concernés par la mesure ; le taux d'emploi des catégories concernées par la mesure au niveau national et dans l'entreprise concernée ; de manière identique le taux de chômage de ces catégories ; et les sous-groupes particulièrement marginalisés au sein de ces catégories).
- Que l'aide d'État est un instrument d'intervention approprié, et que l'État a envisagé d'autres mesures générales d'action.
- Que l'aide a un effet incitatif à l'embauche pour l'entreprise et est nécessaire (le bénéficiaire doit présenter une demande d'aide à l'État avant l'embauche, l'État doit démontrer que le recrutement n'aurait pas été possible sans l'aide). La Commission s'intéressera aux caractéristiques propres à l'entreprise bénéficiaire par le biais de documents internes à celle-ci (charges salariales, chiffre d'affaires...).
- Que l'aide est proportionnée : l'intensité de l'aide ne doit jamais dépasser 50 % des coûts admissibles pour les travailleurs défavorisés, et 75 % pour les travailleurs handicapés.
- Que l'aide ne provoque pas d'effets négatifs, ou que ceux-ci ne doivent pas l'emporter sur ses effets positifs : il pourra notamment être vérifié que l'aide ne provoque pas une distorsion de concurrence trop importante, en tenant compte de la structure du marché sur lequel intervient l'entreprise bénéficiaire, les caractéristiques du secteur ou de l'industrie, la situation du marché national du travail. Il sera également tenu compte de l'effet de substitution et de déplacement (lorsque les emplois subventionnés remplacent les autres emplois), de l'entrée et de sortie de marché pour l'entreprise, des incitations à l'investissement et des effets sur les échanges commerciaux. De manière classique, ces éventuels effets négatifs de l'aide seront mis en balance avec ses effets positifs.

3.6. Formation

3.6.1. Communication de la Commission – Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle (JOUE C 188 du 11 août 2009)

Cf. fiche 8.

Le règlement général d'exemption (CE) 800/2008 n'exempte de notification que les aides individuelles à 2 millions d'euros par projet de formation. Les aides ne remplissant pas cette condition doivent être notifiées et sont appréciées par la Commission au regard de cette communication. La communication précise que les critères d'appréciation ne sont pas appliqués de manière automatique.

L'aide sera examinée au regard des éléments suivants :

- L'existence d'une défaillance de marché : ce critère part du constat qu'il peut y avoir un investissement insuffisant dans la formation, des employeurs comme des salariés. Seront

observés la nature de la formation, le caractère transférable des qualifications acquises et les participants à la formation.

- L'aide d'État est un instrument d'intervention approprié : l'État a envisagé d'autres mesures générales d'action.
- L'aide a un effet incitatif et est nécessaire : elle doit induire un changement de comportement du bénéficiaire.
- L'aide doit être proportionnée et son intensité ne doit pas en principe dépasser 25 % pour la formation spécifique, 60 % pour la formation générale, sauf si la formation est dispensée à des travailleurs défavorisés ou handicapés (dans ces deux hypothèses majoration de 10 points de pourcentage), et/ou si le bénéficiaire est une entreprise de taille moyenne (majoration de 10 points) ou de petite taille (majoration de 20 points).
- L'aide ne doit pas provoquer d'effets négatifs, ou ceux-ci ne doivent pas l'emporter sur ses effets positifs : la distorsion de concurrence provoquée par l'aide sera vérifiée. La Commission examinera notamment la structure du marché, les caractéristiques du secteur ou de l'industrie (l'entrée et sortie du marché, l'effet sur les échanges commerciaux et l'éviction des investissements en matière de formation). De manière classique, ces éventuels effets négatifs de l'aide seront mis en balance avec ses effets positifs.

4. Règlement général d'exemption par catégorie

Le règlement (CE) n° 994/98 du Conseil habilite la Commission à déclarer, conformément à l'article 109 du traité, que certaines catégories d'aides d'État peuvent être exemptées de l'obligation de notification à certaines conditions. Sur cette base, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 800/2008 qui a expiré le 30 juin 2014.

Le règlement (CE) n° 994/98 a été modifié par le règlement (UE) n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides afin d'habiliter la Commission à étendre l'exemption par catégorie à de nouvelles catégories d'aides pour lesquelles il est possible de définir des critères de compatibilité clairs.

Le règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité a été adopté le 17 juin 2014 par la Commission européenne.

Le règlement s'applique en principe à la plupart des secteurs de l'économie. L'adoption d'une version révisée du règlement d'habilitation a permis à la Commission d'exempter de nouvelles catégories d'aides, telles que les aides en faveur des infrastructures locales, des infrastructures à haut débit, des infrastructures de recherche et des infrastructures énergétiques, des pôles d'innovation, des fonds régionaux de développement urbain, de la culture et de la conservation du patrimoine, des œuvres audiovisuelles et des infrastructures sportives et récréatives, ainsi que les aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles.

Le règlement exclut les aides en faveur des activités d'exportation, et les aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés.

Toutefois, dans certains secteurs, tels que celui de la pêche et de l'aquaculture et celui de la production agricole primaire, son champ d'application est limité eu égard aux règles spécifiques qui s'appliquent.

D'une manière générale, ce règlement s'applique aux aides accordées dans tous les secteurs à l'exception :

- sous conditions, des secteurs de la pêche et de l'aquaculture ;
- des aides en faveur de la production agricole primaire (sauf exceptions) ;
- des aides en faveur d'activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles dans certains cas ;
- aux aides destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives, qui relèvent de la décision 2010/787/UE ; ;
- aux catégories d'aides à finalité régionale exclues à l'article 13 ;

Les aides exemptées doivent avoir un effet incitatif. Le règlement donne un certain nombre d'indications concernant les règles de cumul des aides. Les petites entreprises sont favorisées, les grandes devant remplir des conditions supplémentaires pour bénéficier des aides prévues par ce texte.

Lien entre le règlement général d'exemption et les encadrements/lignes directrices touchant à des domaines connexes : lorsqu'une aide ne répond pas aux critères définis par le règlement général d'exemption, elle doit être notifiée, et sa compatibilité sera examinée à l'aune des encadrements/lignes directrices correspondant. Par exemple, une aide en matière d'environnement ne remplissant pas les critères définis par le règlement général d'exemption devra être notifiée à la Commission européenne, et sa compatibilité sera examinée au regard des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement.

4.1. Aides à finalité régionale

4.1.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, articles 13-16

Cf. fiche 10.

Les aides à finalité régionale visées par le règlement sont :

- les aides à l'investissement ;
- les aides au fonctionnement ;
- les aides en faveur du développement urbain.

4.2. Aides à l'investissement en faveur des PME

4.2.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, articles 17 à 20

Cf. fiche 9.

Le règlement fixe des règles relatives à l'intensité des aides, les coûts admissibles (les coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels et/ou les coûts salariaux estimés des emplois directement créés par le projet d'investissement, calculés sur une période de deux ans).

Sont également concernées :

- les aides aux services de conseil en faveur des PME : l'intensité de l'aide ne doit pas dépasser 50% et les coûts admissibles sont les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs.

- les aides à la participation des PME aux foires : l'intensité de l'aide ne doit pas dépasser 50% et les coûts admissibles sont les coûts supportés pour la location, la mise en place et la gestion d'un stand lors de la participation d'une entreprise à toute foire ou exposition.
- les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne : l'intensité de l'aide ne doit pas dépasser 50% et les coûts admissibles sont : les coûts liés à la coopération organisationnelle ; les coûts liés aux services de conseil et d'appui à la coopération fournis par des conseillers et des prestataires de services externes ; les frais de déplacement, les dépenses d'équipement et d'investissement directement liées au projet, ainsi que l'amortissement des instruments et des équipements utilisés directement pour le projet en cause.

4.3. Aides en faveur de l'accès des PME au financement

4.3.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, articles 21 à 24

Le règlement vise les régimes d'aides au financement des risques, les régimes d'aides en faveur des jeunes pousses, les aides en faveur des plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME, les aides couvrant les coûts de prospection.

4.4. Aides pour la protection de l'environnement

4.4.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, articles 36-49

Cf. fiche 11.

4.5. Aides à la recherche, au développement et à l'innovation

4.5.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, articles 25 à 30

Cf. fiche 7.

Plusieurs mesures en matière de RDI peuvent, sous certaines conditions, être compatibles et exemptées de notification. Certaines catégories sont nouvelles (aides en faveur des infrastructures de recherche et aides aux pôles d'innovation) :

- Les aides en faveur de projets de R&D, couvrant les catégories de la recherche fondamentale, de la recherche industrielle et du développement expérimental.
- Les aides en faveur d'études de faisabilité liées à des projets de R&D.
- Les aides en faveur de la construction et de la modernisation d'infrastructures de recherche.
- Les aides en faveur des activités d'innovation. En ce qui concerne les PME, ces aides peuvent être octroyées pour l'obtention, la validation et la défense de brevets ou d'autres actifs incorporels, pour le détachement de personnel hautement qualifié et pour l'acquisition de services de conseil à l'innovation.
- Les aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation. Afin d'encourager les grandes entreprises à collaborer avec les PME à des activités d'innovation de

procédé et d'organisation, des aides peuvent également être accordées pour soutenir les coûts supportés à la fois par les PME et les grandes entreprises pour mener ces activités.

– Les aides en faveur des pôles d'innovation. Il s'agit de structures (jeunes pousses innovantes, petites, moyennes ou grandes entreprises, organismes de recherche et de diffusion des connaissances, organismes sans but lucratif et autres acteurs économiques apparentés) destinées à stimuler l'activité d'innovation par des actions de promotion, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en contribuant au transfert de connaissances.

4.6. Aides à la formation

4.6.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 31

Cf. fiche 8.

Le règlement général d'exemption exempte de notification les aides d'État ne dépassant pas 2 M d'euros par projet de formation, qui ont pour objet la formation des travailleurs.

Il peut s'agir d'aides à la formation générale ou spécifique, selon que la formation comprend ou non un enseignement directement et principalement applicables au poste actuel. Des règles en termes d'intensité de l'aide sont fixées, avec des majorations si les formations bénéficient à des travailleurs défavorisés ou handicapés. Le règlement précise quels sont les coûts admissibles.

4.7. Aides aux travailleurs défavorisés et handicapés

4.7.1. Règlement général d'exemption par (UE) n°651/2014, articles 32-35

Cf. fiche 8

Il s'agit des :

- aides à l'embauche des travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés (articles 32 et 35) ;
- aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi des travailleurs handicapés (articles 33 et 34).

4.8. Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles

4.8.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 50

Il s'agit des régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par les séismes, les avalanches, les glissements de terrain, les inondations, les tornades, les ouragans, les éruptions volcaniques et les feux de végétation d'origine naturelle.

4.9. Aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques

4.9.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 51

Il s'agit des aides au transport aérien et maritime de passagers qui doivent bénéficier dans leur intégralité aux consommateurs finals dont la résidence normale se trouve dans une région périphérique.

4.10. Aides en faveur des infrastructures à haut débit

4.10.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 52

Il s'agit des aides dont les coûts admissibles sont les suivants :

- a) coûts d'investissement supportés pour le déploiement d'une infrastructure passive à haut débit ;
- b) coûts d'investissement des travaux de génie civil liés au haut débit ;
- c) coûts d'investissement supportés pour le déploiement de réseaux à haut débit classique ; et,
- d) coûts d'investissement supportés pour le déploiement de réseaux d'accès de nouvelle génération.

4.11. Aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine

4.11.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 53

Les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine sont octroyées en faveur des objectifs et activités culturels tels que : les musées, les bibliothèques, les théâtres, les opéras, le patrimoine matériel, les sites et bâtiments historiques, le patrimoine immatériel, les activités d'éducation culturelle et artistique...

4.12. Régimes d'aides en faveur des œuvres audiovisuelles

4.12.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 54

Il s'agit des régimes d'aides à l'écriture de scénarios et au développement, à la production, à la distribution et à la promotion d'œuvres audiovisuelles qui peuvent prendre la forme d'aides à la production d'œuvres audiovisuelles, à la préproduction, et à la distribution.

4.13. Aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles

4.13.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 55

Il s'agit des aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles qui ne sont pas réservées à un seul utilisateur appartenant au monde

du sport professionnel. L'utilisation qui en est faite par les autres utilisateurs, professionnels ou non, représente, chaque année, au moins 20 % des créneaux d'occupation.

Les aides peuvent prendre la forme d'aides à l'investissement (aides à la construction ou à la modernisation d'infrastructures) ou d'aides au fonctionnement en faveur d'infrastructures sportives.

4.14. Aides à l'investissement en faveur des infrastructures locales

4.13.1. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n°651/2014, article 56

Cela concerne tout financement de la construction ou de la modernisation d'infrastructures locales qui concerne des infrastructures contribuant au niveau local à améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs ainsi qu'à moderniser et à développer la base industrielle.

5. Règlements sur les aides de minimis

Les aides *de minimis* n'affectent pas les échanges et échappent donc à la qualification d'aide d'État et à la procédure de notification.

5.1. Aides de minimis

5.1.1. Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis

Cf. fiche 1.

5.2. Aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles (cf. fiche 13)

5.2.1. Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture

Ce règlement est applicable à compter du 1^{er} janvier 2014 pour la période 2014-2020.

Il ne s'applique pas aux aides dont le montant est déterminé en fonction du prix ou de la quantité de produits mis sur le marché, aux aides en faveur d'activités liées à l'exportation, ni aux aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés. À l'instar du règlement *de minimis* n° 1407/2013, les entreprises en difficulté ne sont plus exclues de son champ d'application.

Il porte le montant par bénéficiaire à 15 000 € sur une période de trois exercices fiscaux, et le plafond par État membre à 1 % de la valeur de production agricole (722 240 000 euros pour la France).

De la même manière que le règlement n° 1407/2013, il ne s'applique qu'aux aides transparentes, c'est-à-dire dont il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut sans qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse du risque.

Les autres modalités d'application de ce règlement (contrôle, information par écrit de l'entreprise du montant et du caractère *de minimis* de l'aide qu'elle reçoit, conservation de documents relatifs aux aides *de minimis* octroyées par les États pendant dix ans etc.) sont identiques à celles prévues par le règlement *de minimis* (CE) n° 1407/2013.

5.3. Aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (cf. fiche 13)

5.3.1. Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JOUE L 190, 28 juin 2014)

Le plafond *de minimis* pour le secteur de la pêche est fixé à 30 000 euros sur trois ans et par entreprise, à condition que le montant total des aides accordées aux entreprises soit inférieur, pour la France, à 112 550 000 euros par période de trois exercices fiscaux. Les aides *de minimis* doivent être transparentes.

Le règlement s'applique à l'ensemble des entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche. Il ne s'applique pas aux aides :

- dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché ;
- qui favorisent les activités liées à l'exportation ;
- subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés ;
- destinées à augmenter la capacité de pêche d'un navire ou aux équipements qui augmentent la capacité d'un navire à détecter le poisson ;
- à l'achat ou à la construction de bateaux de pêche ;
- à la modernisation ou au remplacement du moteur principal ou du moteur auxiliaire des navires de pêche ;
- à l'arrêt temporaire ou définitif des activités de pêche ;
- à la pêche expérimentale ;
- au transfert d'une entreprise ;
- au repeuplement direct, sauf si un acte juridique de l'Union le prévoit explicitement.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations permettant à la Commission d'établir que les conditions d'application du règlement ont été respectées. Les dossiers sont conservés pendant dix années fiscales. Sur demande écrite de la Commission, les États membres lui communiquent toutes informations que la Commission juge nécessaire pour déterminer si les conditions du règlement *de minimis* ont été respectées.

5.4. Règlement n°360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, (JOUE L 114 du 26 avril 2012)

Cf. fiche 6.

6. Les règles régissant l'appréciation des aides d'État à finalité régionale

Les aides à finalité régionale s'inscrivent dans les dispositions des points a) et c) de l'article 107 § 3 TFUE, qui dispose que les aides à destination de certaines régions peuvent être considérées comme compatibles. Il s'agit de deux types différents de dérogations :

- les régions entrant dans le cadre de l'article 107 § 3 point a) (« régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou le sous-emploi particulièrement grave ») sont définies strictement par rapport au PIB par habitant ;
- l'article 107 § 3 c) laisse en revanche plus de flexibilité et de liberté d'appréciation (« faciliter le développement de certaines régions économiques »).

6.1. Les aides à finalité régionale (AFR)

6.1.1. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 (JOUE C 209 du 23 juillet 2013)

Cf. fiche 10.

Le but de ce texte est de stimuler le développement économique des régions européennes défavorisées à travers l'investissement et la création d'emplois. Des cartes d'aides à finalité régionale, combinant les régions admises aux dérogations prévues avec les plafonds d'intensité des aides sont établies pour chaque État membre, et périodiquement révisées.

Tous les secteurs d'activités sont concernés, à l'exception de la pêche et de l'aquaculture, de l'agriculture, des transports et de l'énergie, qui sont couverts par des encadrements spécifiques, ainsi que des secteurs de la sidérurgie et des fibres synthétiques.

Sont également exclues du bénéfice des aides à finalité régionale les entreprises en difficulté qui relèvent d'un encadrement spécifique.

En revanche, les aides à la construction navale à finalité régionale sont dorénavant couvertes.

En outre, les lignes directrices pour 2014-2020 limitent aux seuls investissements les aides AFR accordées aux grandes entreprises. La Commission exercera un contrôle plus poussé à leur égard.

Des aides au fonctionnement peuvent également être accordées de manière exceptionnelle, pour « remédier à des handicaps spécifiques ou permanents rencontrés par les entreprises dans des régions défavorisées ».

6.2. Les aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement

7. Les règles générales régissant les compensations d'obligations de service public

7.1. Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE L 7 du 11 janvier 2012)

Cf. fiche 6.

7.2. Communication de la Commission : Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) (JOUE C 8 du 11 janvier 2012)

Cf. fiche 6.

7.3. Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (JOUE C 8 du 11 janvier 2012)

Cf. fiche 6.

7.4. Règlement n°360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des SIEG, (JOUE L 114 du 26 avril 2012)

Cf. fiche 6.

7.5. Règlement (CE) 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (JOUE L 315, 3 décembre 2007)

Ce règlement définit les conditions dans lesquelles peuvent être octroyés un droit exclusif et/ou une compensation aux opérateurs de service public. Il s'applique aux services publics réguliers et d'accès non limité, nationaux et internationaux, de transport de voyageurs par chemin de fer et autres modes ferroviaires et par route.

La Commission a adopté une communication sur les lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 afin d'explicitier son interprétation d'un certain nombre de dispositions du règlement, à la lumière des meilleurs pratiques, afin d'aider les États membres à tirer pleinement parti du marché intérieur (JOUE C 92 du 29 mars 2014).

Ce règlement est également cité en point 1.4.1. (aides sectorielles) de la présente annexe.

8. Les aides pouvant être accordées en réponse à la crise économique et financière

8.1 Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JOUE C 216 du 30 juillet 2013)

Cf. fiche 14.

Cette nouvelle communication concernant le secteur bancaire, qui s'applique depuis le 1^{er} août 2013, a remplacé la communication du 13 octobre 2008 et a modifié les autres communications.

La communication de 2013 reprend en partie les quatre domaines d'intervention énoncés en 2008 (les garanties couvrant les dettes des institutions financières, la recapitalisation des institutions financières, la liquidation des institutions financières et la fourniture d'autres formes de facilités de trésorerie) en précisant les conditions à remplir pour que les aides soient autorisées.

Pour être compatible, chaque aide doit, notamment, remplir les conditions suivantes :

- être accessible et non discriminatoire ;
- être limitée dans le temps. Il y sera mis fin dès que l'amélioration de la situation du marché le permettra ;
- être clairement définie et ciblée afin que l'objectif puisse être atteint efficacement ;
- être proportionnée à l'objectif (c'est-à-dire ne pas excéder ce qui est nécessaire à cet effet) ;
- le secteur privé doit apporter une contribution appropriée (répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés) et couvrir au moins une partie substantielle du coût de l'aide reçue ;
- les bénéficiaires de l'aide doivent respecter un certain nombre de règles de conduite, pour empêcher toute utilisation abusive du soutien public. Les actionnaires des établissements financiers ne doivent pas profiter d'avantages indus au détriment des contribuables ;
- un suivi approprié doit être instauré, grâce à de mesures d'ajustement structurel.

Lorsqu'elles remplissent toutes les conditions, les aides peuvent être autorisées par la Commission dans des délais très courts : 24 heures éventuellement.

8.2. Communication sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière (JOUE C 10, 15 janvier 2009), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012 des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière

Cf. fiche 14.

Cette communication donne aux États membres des indications quant à la tarification adéquate des injections de capital dans les banques destinées à stabiliser leur situation. Toute banque souhaitant bénéficier d'une telle mesure doit, depuis le 1^{er} janvier 2011, présenter un plan de restructuration.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour apprécier les mesures de recapitalisation.

8.3. Communication sur les actifs dépréciés (JOUE C 72 du 26 mars 2009), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012 des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière

Cf. fiche 14.

En complément de ces aides, plusieurs États membres ont adopté des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. Cette communication précise les principes que doivent respecter les mesures de sauvetage d'actifs. Toute banque souhaitant bénéficier d'une telle mesure doit, depuis le 1^{er} janvier 2011, présenter un plan de restructuration.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour autoriser le sauvetage d'actifs dépréciés.

8.4. Communication du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier (JOUE C 195, 19 août 2009), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012 des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière

Cf. fiche 14.

Cette communication complète les orientations précédentes sur les garanties publiques, la recapitalisation et le traitement des actifs dépréciés. La Commission expose la manière dont les règles en matière de concurrence doivent être utilisées pour soutenir la stabilité financière des banques qui ont bénéficié d'aides publiques à la restructuration, notamment les caractéristiques que les plans de restructuration doivent présenter, afin de garantir le retour à la viabilité.

Ce texte doit désormais être lu en lien avec la communication de 2013 qui la complète et fournit notamment des orientations plus détaillées sur la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés aux charges.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CELF	Centre d'exportation du livre français
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
EEE	Espace économique européen
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	Fonds social européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne (à partir du 1 ^{er} février 2003)
MICA	Marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État, armement
OCM	Organisation commune des marchés
PAC	Politique agricole commune
RDI	Recherche, développement et innovation
RGEC	Règlement général d'exemption par catégorie
RP	Représentation permanente
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SIEG	Service d'intérêt économique général
TCE	Traité sur la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
Trib. UE	Tribunal de l'Union européenne

INDEX

A

- Abus 91
- Actifs 52, 54, 55, 56, 109, 112, 124, 129, 137, 138, 148, 149, 159, 160, 185, 200, 201, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 253, 290, 291, 292, 293, 296, 360, 361, 369
- Activité d'intérêt général 101, 102
- Activité économique 18, 19, 20, 37, 48, 99, 101, 102, 109, 132, 135, 151, 158, 159, 160, 161, 164, 174, 231, 233, 249, 331
- Activités exclusivement sociales 19
- Affectation de la concurrence 31, 32
- Affectation des échanges 32, 33, 88, 176
- Aide existante 234, 255, 265, 266, 272, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 329, 330, 332, 340
- Aide illégale 116, 255, 272, 284, 287, 289, 290, 291, 294, 296, 299, 301, 302, 303, 308, 340
- Aide nouvelle 104, 232, 261, 265, 271, 272, 283, 287, 288, 299, 307, 310, 311, 312, 328, 329, 332, 339
- Aide publique 17, 22, 41, 89, 134, 167, 350, 352
- Aides à caractère social 59, 60, 351
- Aides à finalité régionale 63, 65, 70, 71, 76, 77, 89, 91, 140, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 166, 232, 254, 350, 351, 360, 366
- Aides à l'emploi 71, 76, 139, 140, 141, 311, 362
- Aides à l'investissement 82, 83, 84, 138, 182, 183, 185, 187, 189, 190, 360, 364
- Aide de minimis 35, 36, 79, 88, 89, 117, 119, 130, 166, 171, 267
- Aides au fonctionnement 70, 71, 77, 90, 147, 159, 161, 163, 164, 166, 170, 173, 174, 176, 184, 211, 346, 350, 351, 360, 364, 366
- Aides compatibles 60, 73, 75, 81, 88, 92, 127, 136, 139, 145, 147, 148, 153, 155, 167, 169, 170, 180, 210, 213, 218, 261, 265, 267, 269, 359
- Aides couvertes par un règlement d'exemption 267
- Aides exemptées de notification 88, 135, 210
- Aides régionales à l'emploi 140
- Amende 22, 252
- Appel d'offres 23, 187, 189, 190, 239, 242, 352
- Application abusive d'une aide 276, 318, 328
- Apport en capital 19, 21, 41, 43, 44, 45, 241, 243
- Asset deal 290, 291
- Astreinte 299, 306
- Avantage 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 41, 42, 47, 53, 60, 66, 90, 105, 116, 134, 165, 195, 200, 228, 229, 233, 235, 245, 248, 249, 250, 251, 252, 291, 292, 295, 303, 310, 354

B

- Bénéfice raisonnable 92, 108, 109, 110, 114, 124
- Budget public 22, 23, 26

C

- Calamités naturelles 59, 61, 67, 77, 84, 347, 348, 359, 362
- Capital-investissement 35, 118, 150, 151, 207, 210, 212, 356

- Cession d'actifs 54, 55, 291
- Cession d'actions 291
- Cogénération 84, 172, 173, 183, 190
- Compatibilité 9, 13, 45, 50, 59, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 80, 90, 91, 95, 99, 104, 106, 107, 111, 112, 113, 115, 116, 125, 132, 133, 137, 139, 143, 144, 145, 148, 151, 158, 164, 169, 173, 186, 197, 200, 201, 209, 217, 227, 232, 235, 244, 247, 254, 262, 264, 265, 266, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 284, 287, 288, 289, 300, 302, 303, 310, 311, 315, 320, 326, 328, 338, 344, 345, 348, 353, 354, 357, 358, 359, 360
- Compensation de service public 113, 120
- Comptes séparés 99, 120, 121, 125, 345, 355
- Conditions de marché 17, 23, 227, 290, 296
- Considérations sociales ou régionales 47
- Consommateurs individuels 59, 60
- Consultation publique 112, 116, 124
- Contrôle public 26, 27
- Coût de liquidation 48, 244, 245
- Coûts admissibles 78, 79, 88, 89, 128, 130, 134, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 152, 159, 160, 161, 162, 164, 166, 171, 175, 180, 182, 183, 185, 186, 190, 191, 347, 358, 360, 361, 362, 363
- Créancier privé 42, 51, 52, 53, 54
- Crise financière 193, 215, 216, 222, 223, 227, 357, 368, 369
- Critère de l'investisseur avisé 42, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 195, 227, 228, 352
- Critère du créancier privé 42, 52, 53
- Critère du vendeur privé 42
- Cumul 35, 72, 78, 79, 87, 88, 89, 92, 110, 119, 120, 130, 142, 147, 165, 166, 167, 171, 180, 201, 299, 347, 360

D

- Décision Almunia 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117
- Décision conditionnelle 265, 281, 282, 338, 339, 341
- Demande de renseignements 264, 308, 318

- De minimis 17, 34, 35, 36, 40, 79, 88, 89, 90, 92, 99, 106, 110, 117, 118, 119, 120, 122, 130, 150, 164, 166, 171, 180, 203, 205, 207, 209, 210, 212, 213, 214, 249, 261, 267, 269, 355, 364, 365, 367
- Développement rural - FEADER 207, 209, 213
- Discrimination 60, 76, 102, 115, 116, 151, 184, 243, 344
- Dommages 59, 61, 67, 76, 77, 84, 208, 211, 304, 331, 346, 347, 348, 359, 362
- Durée (de la procédure) 274

E

- Économie du système 28, 29, 30, 31, 247, 251, 252, 253
- Économies d'énergie 169, 183, 190
- Encadrement Almunia 106, 111, 114, 116, 119
- Énergies renouvelables 23, 169, 176, 178, 181, 187
- Entreprise publique 21, 24, 25, 48, 199, 228, 229, 237, 239, 241
- Entreprises moyennes 135
- Entreprises nouvellement créées 251
- Environnement 9, 18, 20, 65, 73, 76, 77, 78, 83, 84, 85, 87, 90, 102, 105, 113, 133, 141, 164, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 185, 186, 192, 207, 209, 250, 251, 254, 255, 346, 351, 357, 360, 361, 364
- EPIC 23, 237
- Équivalent-subvention 35, 79, 118, 119, 129, 160, 162, 212, 231, 232, 255, 267, 354, 358, 365
- Établissements publics 103, 233, 236, 237
- État investisseur et État puissance publique 48
- Études de faisabilité 128, 135, 137, 361
- Études environnementales 84, 171, 185, 186
- Examen approfondi 133, 135, 318
- Exemption 9, 35, 40, 59, 63, 65, 70, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 88, 107, 110, 119, 124, 127, 128, 130, 139, 142, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 163, 166, 169, 171, 178, 179, 182, 203, 205, 207,

208, 210, 211, 212, 251, 261, 267, 346, 347, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 371

F

- Fiscalité 24, 28, 65, 73, 91, 247, 248, 250, 253, 257, 356
- Fonds européen pour la pêche (FEP) 210
- Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) 210
- Formation professionnelle 107, 139, 140, 142, 144, 145
- Formulaire de notification 262, 266

G

- Garantie publique 227, 228, 232, 354
- Grandes entreprises 30, 79, 129, 135, 158, 160, 163, 164, 171, 202, 361, 362, 366

I

- Important projet d'intérêt européen 63
- Impôt 21, 23, 48, 91, 93, 151, 162, 248, 252, 253, 254, 255, 349
- Imputabilité à l'État 25, 26
- In house 37
- Innovation 9, 65, 73, 76, 77, 78, 83, 90, 127, 128, 129, 131, 133, 134, 136, 138, 148, 149, 172, 173, 186, 209, 210, 346, 347, 350, 357, 359, 361, 362, 371
- Intensité de l'aide 78, 82, 83, 84, 128, 142, 144, 150, 160, 161, 180, 182, 183, 211, 232, 311, 344, 358, 360, 361, 362
- Investisseur avisé 42, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 54, 55, 195, 227, 228, 352, 353

J

- Jurisprudence Altmark 21, 92, 104, 115, 249

L

- Libertés de circulation 87, 91, 344
- Lien d'affectation 256

- Liquidation 32, 44, 46, 48, 51, 52, 54, 195, 198, 216, 218, 222, 233, 239, 241, 244, 245, 255, 291, 292, 296, 299, 368

M

- Mandat 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 124, 125, 268, 345
- Marchés publics 10, 37, 99, 115, 116, 122, 125, 134
- Mesure générale 29, 31, 196, 249, 250, 252, 266
- Mesures provisoires 235, 288, 298, 300, 301

N

- Normes communautaires 191
- Notification complète 262, 264, 271, 274, 275, 308
- Notion d'entreprise 18, 105, 106, 194, 249

O

- Objectifs d'efficience 113, 124
- Obligation de service public 107, 109, 110, 115
- Organisation commune des marchés (OCM) : 206, 207, 371

P

- Paquet Almunia 37, 99, 104, 106, 112, 113, 124, 352
- Participation aux foires 77, 149
- Personnel hautement qualifié 129, 361
- Personnes défavorisées 139, 143, 144
- Personnes handicapées 139, 143, 144
- Perturbation grave de l'économie 63, 193, 215, 227
- Petites entreprises 33, 82, 135, 143, 149, 151, 160, 194, 195, 196, 201, 202, 316, 356, 360

- Petites et moyennes entreprises - PME 21, 35, 45, 65, 69, 76, 77, 78, 82, 83, 89, 129, 136, 138, 140, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 160, 163, 164, 166, 171, 182, 194, 195, 196, 200, 201, 202, 210, 230, 231, 253, 254, 279, 318, 347, 354, 356, 360, 361, 362
- Phase préliminaire 274, 276, 283, 285, 317, 320
- Planification amiable 263, 273, 277
- Pôles d'innovation 83, 128, 129, 134, 138, 359, 361, 362
- Politique agricole commune – PAC 65, 205, 206, 208, 371
- Pouvoir d'appréciation 23, 60, 71, 206, 252, 326
- Prestations intégrées 36, 40
- Privatisation 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 291, 327, 338
- Procédure de contrôle 35, 59, 119, 263, 271, 272, 274, 282, 283, 307, 309, 310, 312, 315, 319, 333, 345
- Procédure de notification 75, 104, 152, 163, 282, 294, 311, 364
- Procédure d'information 152, 163
- Procédure formelle d'examen 9, 222, 248, 263, 271, 273, 274, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 286, 301, 303, 312, 313, 315, 319, 320, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 338, 340
- Procédure simplifiée 261, 262, 263, 264, 269, 273, 274, 282, 283
- Projets de recherche et de développement 83

R

- Recapitalisation 46, 48, 55, 198, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 239, 243, 244, 246, 340, 341, 368, 369
- Recherche 9, 10, 47, 65, 73, 76, 77, 78, 83, 87, 90, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 148, 151, 158, 160, 162, 173, 207, 209, 210, 234, 250, 346, 357, 359, 361, 362
- Recours en carence 285, 315, 328, 331, 332, 334
- Récupération des aides 53, 54, 255, 273, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 298, 300, 302, 306

- Régime de la propriété 41, 239
- Régimes d'aides 9, 59, 61, 65, 66, 69, 73, 78, 80, 89, 127, 128, 135, 136, 151, 152, 158, 161, 163, 164, 165, 166, 170, 172, 176, 179, 180, 184, 201, 202, 203, 210, 234, 256, 261, 267, 295, 307, 308, 309, 312, 313, 339, 361, 362, 363
- Règlement 659/1999 235, 313
- Règlement 734/2013 283, 285
- Règlement général d'exemption par catégorie 9, 59, 65, 75, 81, 127, 139, 153, 169, 207, 261, 357
- Rentabilité 34, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 64, 103, 134, 137, 175, 188, 195, 241
- Ressources d'État 17, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 43, 99, 272, 354
- Restructuration 9, 35, 45, 47, 48, 53, 55, 56, 65, 73, 117, 133, 152, 158, 173, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 209, 211, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 229, 232, 236, 241, 320, 327, 338, 339, 340, 342, 346, 348, 351, 357, 369
- RGEC 59, 61, 69, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 88, 89, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 166, 170, 171, 185, 267, 268, 357, 371

S

- Sauvetage 9, 35, 45, 48, 65, 73, 117, 133, 152, 158, 173, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 207, 209, 211, 216, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 229, 232, 346, 357, 369
- Sélectivité 28, 145, 251
- Service d'intérêt économique général (SIEG) 51
- Services de conseil 77, 78, 82, 129, 138, 143, 148, 149, 150, 347, 360, 361
- Share deal 290, 291
- SIEG 36, 51, 72, 88, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 197, 201, 249, 254, 268, 351, 352, 365, 367, 371
- Sous-emploi 62, 155, 366

- Subventions croisées 99, 120, 125
- Surcompensation 104, 106, 108, 110, 111, 112, 114, 125, 177, 189
- Sûretés 51, 52, 231

T

- Taux d'intérêt moratoires 53
- Taxe 48, 177, 178, 184, 235, 249, 256, 257, 295, 297, 299, 349
- Territoires 19, 62, 80, 155, 156, 162
- Transparence 9, 26, 42, 51, 54, 64, 69, 74, 75, 80, 99, 102, 109, 111, 116, 120,

121, 125, 127, 140, 147, 165, 191, 192, 200, 220, 230, 320, 345, 347, 348, 349

- Transparence des relations financières 26, 42, 51, 54, 102, 120, 121

V

- Véhicules de transport 182, 186
- Visite (de la Commission) 282

Z

- Zonage 155, 157, 160