

AIDES D'ÉTAT DANS LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE : RAISONNEMENT

→ Il faut dans un premier temps examiner la mesure en cause pour savoir si elle peut être **qualifiée d'aide au sens de l'art. 87§1** du traité.

Il existe pour cela quatre critères qui doivent être vérifiés : **l'origine étatique** de la mesure, **l'avantage** qu'elle constitue pour le bénéficiaire, **la sélectivité** de cette mesure et enfin **l'affectation de la concurrence et des échanges** entre les États membres qu'elle provoque.

L'application de ces critères permettra notamment d'exclure les mesures concernant un faible montant (**de minimis**) ainsi que, sous certaines conditions, les mesures en faveur des entreprises assumant des obligations de **service public**. **Il est conseillé de chercher tout d'abord à écarter la qualification d'aide d'État en recourant aux trois premiers critères** (origine étatique de l'aide, avantage, sélectivité) avant d'examiner celui de l'affectation de la concurrence et des échanges (et plus particulièrement la mesure *de minimis*). Il est en effet plus **opportun**, vu les conditions limitatives en matière de cumul d'aides lorsqu'on est en présence d'aides *de minimis*, d'utiliser seulement en dernier recours cette possibilité.

Cette première étape permet donc de qualifier une mesure d'aide étatique ou non. Si on exclut la qualification d'aide au sens du traité, les règles de l'art. 87§1 ne s'appliquent pas. Si la mesure est qualifiée d'aide au sens du traité, il faut passer à la seconde étape.

→ La seconde étape consiste dans l'examen de la **compatibilité** de l'aide avec le marché intérieur.

Le principe est l'incompatibilité de l'aide.

L'article 87§2 du traité prévoit cependant la **compatibilité de droit** de certaines aides.

L'article 87§3 du traité prévoit aussi la **compatibilité possible** d'autres aides. Dans ce second cas de figure, la Commission va apprécier cette compatibilité. Elle a pour cela adopté des lignes directrices ou des encadrements déterminant les conditions de cette compatibilité. Le Conseil l'a de plus habilitée à prendre des règlements d'exemption¹. Certaines matières sont donc réglementées par ces derniers, alors que d'autres se placent toujours dans le cadre de lignes directrices et d'encadrements.

La liste de l'art. 87§3 **peut être étendue** à d'autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Lorsque l'aide est **notifiée** à la Commission, celle-ci prend une décision sur sa compatibilité.

La démarche à suivre pour évaluer la compatibilité d'une aide est la suivante :

- voir si l'aide analysée rentre dans une de ces catégories d'aides compatibles ;
- et vérifier sa compatibilité par rapport aux règles fixées par la Commission.

⇒ à noter qu'il faut aussi faire application de règles nationales en matière d'aides publiques.

¹ Cette possibilité pourrait être étendue à l'art. 107§2 du traité concernant les aides compatibles de droit. A suivre.

I. Est-on en présence d'une aide d'Etat au sens du traité ? Les critères de l'aide étatique

Pour cela, il faut vérifier 4 conditions cumulatives. Il est plus opportun d'examiner l'exclusion des aides *de minimis* en dernier, si aucune des autres conditions n'a permis d'exclure la qualification d'aide d'Etat. En effet une entreprise est limitée dans le montant d'aides *de minimis* toutes origines confondues, qu'elle peut recevoir sur trois exercices fiscaux.

Les conditions de l'existence d'une aide d'Etat au sens du traité sont les suivantes :

A. origine étatique de l'aide

1. [imputabilité](#) à l'Etat
2. notion de [ressource publique](#)

B. avantage pour le bénéficiaire

1. qualité d'[entreprise](#) du bénéficiaire
2. notion d'[avantage](#) ⇒ renvoie notamment à la notion de **compensations d'obligations de service public** :
 - a. Les conditions de [l'arrêt Altmark](#)
 - b. Lecture par la [Commission](#)

C. [sélectivité](#) de la mesure

⇒ Est-on en présence d'une mesure générale (auquel cas il n'y a pas aide d'Etat au sens de l'art. 107§1 du traité) ou d'une aide spécifique (certaines entreprises, certaines productions), même *de facto* ?

Si la mesure est spécifique, est-elle justifiable par la nature et l'économie générale du système (très rare) ?

D. affectation de la concurrence et des échanges

1. [appréciation](#)
2. exclusion des [aides de minimis](#)

1. Imputabilité de l'aide à l'Etat

« Etat » :

- Etat
- CT
- **Organismes publics ou privés institués par l'Etat pour gérer l'aide**

⇒ exclusion des aides qui sont la conséquence de l'exécution par l'Etat de la réglementation communautaire

Le cas d'un organisme intermédiaire public ou privé (ex. entreprise publique) :

Influence dominante de l'Etat : propriété, participation financière, règles qui régissent l'organisme

⇒ faut alors vérifier si les autorités publiques ont été directement impliquées dans l'adoption des mesures en cause (pas de présomption).

Voir les éléments d'appréciation proposés par la CJCE, [arrêt du 16 mai 2002](#) (France c. Commission).

Si autonomie suffisante : pas d'imputation à l'Etat (ex. [Crédit agricole](#)).

2. Notion de ressource publique

« Ressource » :

- **transfert** de ressources
- **perte** de ressource : ex. exonération fiscale

⇒ la charge supplémentaire n'a pas besoin d'être certaine, il suffit qu'elle soit réalisable, ex. octroi d'une garantie

« étatique » :

- aides financées par des **taxes ou contributions obligatoires**
- aides financées par des **taxes parafiscales**
- **ressources publiques à la disposition** d'un organisme intermédiaire, même celles lui permettant de dégager des ressources propres utilisées ensuite pour financer une aide – critère du contrôle de l'Etat (ex. ressources propres des entreprises publiques)

⇒ Le lien entre les ressources étatiques et l'avantage pour le bénéficiaire peut être indirect (ex : allègement de l'impôt sur le revenu en cas d'investissement dans certaines entreprises).

Pas de ressources d'Etat :

- Ressources communautaires
- Avantages dont la charge se répercute directement sur des acteurs privés²
- Avantages venant du cadre juridique applicable (législation spécifique) sans impliquer une charge directe ou indirecte dans le budget de l'Etat

² P. 38 du commentaire Mégret : « L'approche économique préconisée par la Commission dans son plan d'action devrait conduire à moins de formalisme ». A suivre.

3. Qualité d'entreprise du bénéficiaire

Définitions communautaires :

- **Entreprise** : « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement » (CJCE). Notamment entreprise gérant un SIEG.
- **Activité économique** : « toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné » (CJCE). Ex. : une commune construit et gère un centre chargé de louer des locaux à des PME (Commission, [décision 2005/782/CE](#))
⇒ *L'activité économique peut être indirectement exercée par « une entité qui, détenant des participations de contrôle dans une société, exerce effectivement ce contrôle en s'immisçant directement ou indirectement dans la gestion de celle-ci » (CJCE 10 janvier 2006).*
⇒ Un **SIG** (service d'intérêt général) n'est pas une activité économique

4. Notion d'avantage

« **Avantage** » :

Subvention, allègement de charges, etc., quelle que soit la forme.

Même si partiellement financé par les entreprises bénéficiaires.

⇒ Possibilité d'un avantage indirect. Ex. : 2008 régime français de réduction fiscale accordée aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui investissent dans des PME.

Critère souvent utilisé pour déterminer s'il y a avantage : celui du comportement d'un opérateur privé comparable . Les autorités publiques se comportent-elle comme un opérateur en économie de marché (pas d'aide) ou en tant que puissance publique (aide) lorsqu'elles adoptent une mesure favorable à une entreprise ? Sont-elles animées par des préoccupations commerciales lorsqu'elles agissent (pas d'aide) ou d'autres préoccupations, politiques, sociales, etc. (aide) ?

⇒ Pouvoir d'appréciation important de la Commission. Elle doit cependant apporter une motivation suffisante de ses décisions.

Ex. d'avantages :

- Mesures fiscales (exonérations, baisses, remboursement, déductions, paiement différé...)
- Dégrèvement des charges sociales
- Allègement de charges incombant normalement à une entreprise

Pas d'avantage :

- Dommages et intérêts
- Remboursement d'un impôt indûment perçu
- Indemnités en contrepartie de prestations effectuées par l'entreprise ; **plus largement, compensation d'obligations de SP**
- Avantage non économique

5. **Compensations des obligations de service public : les conditions de l'arrêt Altmark**

La compensation de prestations fournies par une entreprise du fait d'obligations de service public ne constitue pas un avantage ⇒ pas d'aide d'Etat.

⇒ *L'appréciation de l'existence d'un SIEG revient à l'Etat, la Commission ne contrôle qu'une erreur manifeste.*

Il y a 4 conditions :

- des **obligations de service public clairement définies** ;
- des **paramètres de calcul** de la compensation **objectifs et transparents** pour qu'il n'y ait pas d'avantage économique, **et préalablement établis** (pas pour éponger un déficit après coup) ;
- la compensation ne doit **pas dépasser les coûts** pour l'exécution du service public **en tenant compte des recettes et bénéfices** raisonnables pour l'exécution de ces obligations (nécessité par conséquent d'une **séparation comptable** entre les activités commerciales et de service public) ;
- si le choix de l'entreprise n'est pas fait selon une procédure de **marché public**, il faut que le niveau de compensation soit déterminé en fonction des coûts d'une **entreprise moyenne, bien gérée**.

Si la mesure est quand-même qualifiée d'aide, on peut ensuite faire application de [l'art. 86§2 du traité](#) pour vérifier sa compatibilité : « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. (...) ».

Les critères de l'aide étatique - avantage pour le bénéficiaire

6. Compensation des obligations de service public : lecture par la Commission de l'arrêt Altmark

(en grisé : concerne la compatibilité de l'aide)

Exemples :

- **Pas d'aides d'Etat :**
 - primes aux investisseurs dans de nouvelles centrales électriques en Irlande pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité ([décision de la Commission de 2003](#))
 - aide pour l'établissement d'une infrastructure de télécommunications haut débit dans le département des Pyrénées-Atlantiques – notamment, création d'une société ad hoc : séparation comptable et juridique ([décision de la Commission de 2004](#))
- **Aides d'Etat (compatibles) :**
 - Aides à des organismes publics de radiodiffusion : les conditions « Altmark » ne sont pas remplies ⇒ aide au sens de l'art. 87§1 du traité ⇒ dérogation au titre de l'art. 86§2 du traité
 - Aides dans le domaine postal (modernisation) : même démarche
 - Aides dans le domaine des transports : même démarche
 - Aides dans le domaine de l'assurance maladie : même démarche
- **Aides d'Etat (incompatibles) :**
 - Circuits d'eau grise : pas d'obligation de service public : ni 87§1, ni 86§2 ne peuvent être appliqués
 - Bioscope : définition des missions de SP pas claire

Paquet Monti-Kroes (post-Altmark) sur la compatibilité des aides d'Etat sous forme de compensations de SP:

- [Décision du 28/11/2005](#) concernant l'application des dispositions de l'art. 86§2 du traité aux aides d'Etat sous forme de compensations de SP octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG (dans la limite de 30 millions de compensation/100 millions de chiffre d'affaire – sauf hôpitaux et logement social, transport aérien/maritime de faible trafic) : aides compatibles, pas de notification, s'il existe un mandat et qu'il n'y a pas de surcompensation
- [Encadrement communautaire](#) des aides d'Etat sous forme de compensations de service public (sauf transport et radiodiffusion) : les aides d'Etat non couvertes par la « décision » doivent être notifiées. Conditions de compatibilité : mandat et absence de surcompensation
- Modification de la [directive](#) relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques : extension de l'exigence d'une comptabilité séparée.

I. Est-on en présence d'une aide d'Etat ?

7. Sélectivité de la mesure

Mesure liée à l'activité de l'entreprise

Exemples :

- Aides en faveur de l'exportation : favorise les entreprises exportatrices
- Aides aux entreprises produisant des biens et non des services
- Aides sectorielles visant une industrie particulière ou un secteur particulier

Mesure liée à la taille de l'entreprise

Exemples :

- Aides uniquement aux grandes entreprises
- Aides uniquement aux PME

Mesure temporelle

Exemple :

- Entreprises nouvellement créées

Mesure régionale

- Mesure décidée par le **gouvernement central** ne s'appliquant qu'à une partie du territoire
- Mesure décidée par une **autorité régionale ou locale** ne s'appliquant qu'à une partie de son territoire
 - ⇒ *si elle dispose de pouvoirs suffisamment autonomes par rapport au pouvoir central* ([CJCE 06/09/2006](#)) :
 - elle est dotée sur le plan constitutionnel d'un statut politique et administratif distinct ;
 - la décision est adoptée sans que le gouvernement central puisse intervenir directement sur son contenu ;
 - les conséquences financières d'une réduction du taux d'imposition national applicable aux entreprises présentes dans la région ne doivent pas être compensées par des concours ou subventions en provenance des autres régions ou du gouvernement central (la région assume les conséquences politiques et financières de la mesure).

Mesure liée à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire

L'auteur de la mesure a un pouvoir discrétionnaire pour déterminer :

- les bénéficiaires de la mesure
- les conditions de la mesure

Les critères de l'aide étatique - affectation de la concurrence et des échanges

8. Appréciation affectation de la concurrence et des échanges

Plus ou moins **présumée** dès lors que sont présents les éléments précédents.

Même si :

- Entreprise de petite taille
- Secteur limité

Affectation **susceptible** des échanges et non nécessairement réelle.

Pas d'affectation des échanges quand :

- Aide dans un marché fermé à la concurrence
- Aide dans un marché local
- Aide d'un montant peu élevé (*de minimis*)

⇒ *Evolution vers une analyse économique de l'aide en cause (situation réelle du marché en cause, parts de marché, position des entreprises concurrentes, etc.) – voir le [PAEA](#) et les [Entretiens du Palais Royal](#) du 14/03/2008.*

I. Est-on en présence d'une aide d'Etat ?

9. Exclusion des aides de minimis

Il est plus **opportun** d'essayer d'écarter la qualification d'aide d'Etat à l'aide des critères précédents, car les **règles strictes de cumul** lorsqu'on est dans le cadre du *de minimis* incitent à « économiser » cette possibilité.

Définition :

Plafond en-dessous duquel les aides sont considérées comme n'affectant pas les échanges entre les Etats membres et donc sortent du champ de l'art. 87§1 du traité.

Montant : 200 000 € de subvention ou d'équivalent-subvention - montant brut – sur 3 exercices fiscaux (cumul)

100 000 € transport routier

Champ d'application :

- certains secteurs sont exclus (art. 1 du règlement : le secteur de la pêche et de l'aquaculture, la production primaire des produits agricoles, les aides liées à l'exportation, les aides soumises à la préférence de produits nationaux, le secteur houiller, les aides pour l'acquisition de véhicules de transport routier et les aides aux entreprises en difficulté)
- les aides doivent être transparentes : calcul précis et préalable de l'équivalent-subvention brut sans analyse de risque (cas particuliers à l'art.2§4 du règlement) – Consid. 8 du règlement : « Les aides consistant en des apports de capitaux ne sont pas considérées comme des aides de minimis transparentes, sauf si le montant total de l'apport en capitaux publics est inférieur au plafond de minimis. Les aides consistant en des mesures de capital-investissement comme indiquées dans les lignes directrices concernant les aides d'état visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (1) ne sont pas considérées comme des aides de minimis transparentes, sauf 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. Les aides consistant en des prêts sont traitées comme des aides de minimis transparentes dès lors 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.
- exclusion d'une aide dont le montant total excède le plafond, même pour la fraction n'excédant pas ce plafond
- les aides *de minimis* ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'Etat 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 Commission

Contrôle par l'autorité publique envers le bénéficiaire:

- Info du montant de l'aide, de son caractère *de minimis* et référence au règlement
- **Vérification du montant total** des aides *de minimis* perçues par l'entreprise dans l'Etat membre au cours des trois dernières années

⇒ *Règles particulières pour les garanties*

II. S'il s'agit d'une aide d'Etat, est-elle compatible ?

Pour cela, il faut vérifier si l'aide rentre dans une des deux catégories suivantes :

A. Les aides compatibles de droit (article 87§2 du traité)

Les aides à caractère social ; les aides en cas de calamités naturelles et autres événements graves ; les aides pour compenser les désavantages économiques de la division de l'Allemagne.

B. Les dérogations facultatives (article 87§3 du traité)

1. Les conditions

2. Les catégories d'aide de l'article 87§3

- 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, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,
- b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,
- 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,
- d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,
- e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

3. Le règlement d'exemption par catégorie

[règlement général d'exemption par catégorie](#)

4. Les lignes directrices, encadrements, communications

5. Les régimes notifiés

Voir le JOUE pour tous les régimes notifiés

10. Les aides compatibles de droit

Les aides à caractère social octroyées au consommateur individuel

Rare.

- Au consommateur.
- Caractère social : catégories de consommateurs ayant des besoins spécifiques sur le plan social
- Pas de discrimination sur l'origine du produit (n'importe quel opérateur peut le fournir, le consommateur bénéficiera toujours de l'aide)

Ex. : aide CT Corse aux compagnies aériennes (Marseille/Nice⇒Corse) pour des rabais aux passagers.

Les aides pour remédier aux calamités naturelles et autres événements extraordinaires

Notamment aussi gel, sécheresse, pluie, etc. si dépassent un certain seuil.
Guerres, grèves, accidents industriels, ...

La compensation des désavantages économiques de la division de l'Allemagne

Mais difficultés des Länder de l'Est : par le biais des AFR.

11. Les conditions générales de compatibilité des aides de l'article 87§3

Appréciation par la Commission, contrôle restreint du juge.

Deux critères :

- **Le respect des objectifs de l'art. 87§3**

- Contrepartie pour répondre à un **objectif** communautaire
- **Pas d'aides au fonctionnement** (ex. : publicité, études de marché pour la commercialisation de produits, travaux périodiques de rénovation, remplacement de véhicules, assainissement des dettes, maintien de l'emploi, etc.)
- **Pas d'aide à l'exportation**
- Aide **nécessaire** pour atteindre l'objectif, effet d'incitation : pas d'action déjà commencée ou terminée

- **La prise en compte de l'intérêt commun**

Examen de l'impact sur la concurrence et le commerce intracommunautaire (à partir de l'étude du marché en question) et des effets positifs de l'aide : **mise en balance**. La Commission peut assortir sa décision de conditions.

Dans son examen, la Commission prend en compte les modalités de financement de l'aide, les caractéristiques du secteur où elle intervient, le respect des autres règles du traité.

⇒ *Evolution vers une analyse économique plus poussée*

- *situation réelle du marché en cause justifiant le recours à l'aide pour atteindre l'objectif fixé – défaillances du marché etc.*
- *adéquation de l'aide : instrument approprié, capacité d'incitation, proportionnalité*
- *effets négatifs (procédure de sélection plus ou moins transparente, etc.)*

voir le [PAEA](#) et les Entretiens du Palais Royal du 14/03/2008.