



ASSISTANCE TECHNIQUE EUROPE ET ORGANISATION

Compatibilité des aides du FSE avec la réglementation européenne sur les « aides d'Etat »



Atelier technique
25 novembre 2016
Charleville-Mézières



Avant-propos...

- **une réglementation qui s'impose à toutes les aides publiques...**
 - mais qui n'est véritablement contrôlée que via le contrôle des aides communautaires...
- **une réglementation jusqu'en 2014 très partiellement appliquée dans le champ d'intervention du FSE**
 - appliquée surtout dans le champ des autres fonds européens (FEDER notamment) qui s'adressent plus spécifiquement aux « entreprises » au sens commun du terme
 - dans le champ du FSE : application très parcellaire, essentiellement pour les aides à la formation des salariés d'entreprises
- **encore beaucoup de questions en suspend s'agissant de son application aux domaines habituels du FSE...**
 - référentiel national d'application récent et encore partiel...
 - interprétations et questions en suspend, jurisprudence peu développée, ...
 - des zones où ces règles ne sont pas encore appliquées...
 - quel degré d'application atteindre à court terme ?...

Avant-propos...

- **mais des risques désormais avérés**
 - cas des actions collectives FEDER
=> plan de reprise national 2013-2014
 - rapport 2016 de la Cour des comptes européennes
 - sur 2007-2013, les autorités nationales d'audit ont détecté parmi les projets audités, 3,6% de projets avec des erreurs d'application de la réglementation sur les aides d'Etat ; les auditeurs communautaires (CCE et CE) : près de 20%...
- **généralisation de l'application de cette réglementation aux champs d'intervention du FSE**
 - cf. rapport d'instruction 2014-2020 de la DGEFP intégré à MDFSE

Objectifs de l'atelier


- **apporter un socle de connaissances pour...**
 - comprendre les règles européennes qui encadrent les aides publiques
 - savoir comment les appliquer, globalement, pour les plus incontournables d'entre elles...
 - intégrer plus aisément les évolutions prochaines du référentiel technique et le renforcement progressif du degré d'exigence attendu dans l'application de ces règles, dans les mois et années à venir...

Sujets abordés

- **c'est quoi une « aide d'Etat » ?...**
- **pourquoi les « aides d'Etat » sont-elles encadrées ?**
 - les grands principes de la construction européenne
 - la Politique communautaire de la concurrence
- **comment sont-elles encadrées ?**
 - principes généraux
 - modalités d'application pour un « décideur » qui souhaite mettre en place un dispositif de subventions dans le cadre d'une politique publique
- **« bon, mais concrètement, je fais comment ? »** lorsque j'instruis une demande d'aide FSE ?
 - que demande la DGEFP (via MDFSE) en la matière ?
 - étude de quelques cas

De quoi parlons-nous ?

« Aide d'Etat, aide publique, ... »
Qu'est-ce que c'est ?



Principe général : art. 107 TFUE

- « **Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions** »

« Entreprise »

- « **entreprise** »
 - toute entité, quelle que soit sa forme juridique et en incluant ses « filiales » et « maisons mères »
 - exerçant une activité « économique » régulière
 - activité économique = toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné (avéré ou potentiel...)

« Entreprise »

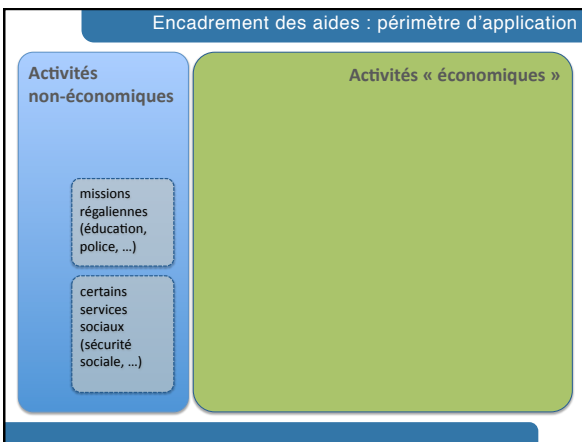
- **donc toute entité est potentiellement une « entreprise » au sens de la réglementation sur les aides publiques**
 - les entreprises au sens commun du terme
 - SA, SARL, EURL, coopérative, etc. et leurs groupements (GIE, etc.)
 - mais aussi
 - les entreprises publiques, les établissements publics industriels et commerciaux, ...
 - l'Etat et les collectivités territoriales
 - les associations, les fondations, ... et leurs groupements
 - les particuliers (ex. : location de meublés, ...)

« Entreprise »

- **bref le secteur, le statut juridique, le mode de financement, ... ne comptent pas, seule l'activité est à considérer !**
 - est-elle « économique » au sens très large du terme, y-a-t-il un marché avéré ou potentiel, y-a-t-il des opérateurs concurrents et/ou l'aide les écarte-t-elle ?
 - l'absence de but lucratif n'écarte pas la qualification d'activité économique
 - certains services dit « d'intérêt général » (SIG) peuvent être de nature « économique »
 - certaines activités de l'Etat, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements et établissements sont « économiques » ...
- **le champ d'application des règles communautaires est donc très, très étendu... (mais pas illimité...)**

Définitions

- **les (quelques) activités qualifiées de non économiques et donc exclues des règles d'encadrement**
 - prérogatives de puissance publique / missions régaliennes :
 - armée, police, justice, sécurité aérienne et maritime, ...
 - régimes primaires de sécurité sociale
 - formation initiale dispensée par des structures rattachées à l'enseignement public
 - nota : la formation d'adultes par lesdites structures est soumise à encadrement



Définition

- **une « aide d'Etat »**
= une « aide publique » répondant à 5 critères
- **1. Transfert de ressources « d'Etat » / publiques**
c'est-à-dire émanant de tout organisme public
 - même si gérées par un intermédiaire, public ou privé
 - nota : fonds OPCA ≠ « aides d'Etat »
car provient de « contributions privées »

Aide d'Etat

- **2. Tout avantage financier**
quelle que soit sa finalité et sa forme
 - toutes finalités : économique, territoriale, environnementale, sociale, consommation, ...
 - toutes formes
 - aide financière non remboursable (subventions, prix de concours)
 - rabais et apports en nature et équivalents
comme les opérations collectives ou individuelles d'animation, de conseils aux entreprises, ...
 - mesures d'ingénierie financière : garanties de prêts, prêts bonifiés, fonds de trésorerie, avances remboursables, ...
 - exonérations de charges sociales, fiscales, crédits d'impôts, ...

Aide d'Etat

- **3. Aide qui procure un avantage sélectif,**
à des entreprises de certains secteurs,
de certains territoires, ...
ce qui exclut les mesures dites « générales »
 - « mesure générale » =
 - aide non sélective, accessible à tous les acteurs économiques, sans limitation notamment sectorielle ou territoriale ni de durée
 - allouée de façon automatique, sans critère de sélectivité, sans instruction discrétionnaire par l'entité attributaire
 - exemples : CIR, CICE, Contrats aidés (selon les autorités françaises)
- **4. Aide avec un effet sur la concurrence**
- **5. Aide affectant ou susceptibles d'affecter les échanges entre Etats membres**

Affectation des échanges entre EM

- **la condition d'affectation des échanges entre EM (5) et celle relative à la distorsion de concurrence (4) sont, en règle générale, indissociablement liées**
 - => quasi-présomption d'affectation dès lors qu'il y a distorsion, i.e que l'aide renforce la position d'une entreprise, par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-UE
- **mais... dans plusieurs décisions adoptées dès 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 transfrontalière**

Les aides à « effet purement local »...

- **la Commission, au cas par cas, a considéré que l'aide ne produisait ses effets qu'à un échelon purement local et n'affectait donc pas les échanges entre EM**
- **critères d'appréciation pour les « effets à un échelon purement local » :**
 - l'entreprise fournit des biens ou des services à une zone limitée, concernant une population locale
 - l'activité est peu susceptible d'attirer des clients ou des entreprises d'autres États membres
 - l'activité n'a pas d'effet ou un effet plus que marginal sur la concurrence transfrontalière

Les aides à « effet purement local »...

- **nota : le montant de l'aide, la taille de l'entreprise, de son activité, ... ne permettent pas d'écarter d'emblée l'affectation des échanges intra-UE**
 - en cas de vive concurrence dans le secteur en question
 - marché caractérisé par un grand nombre d'opérateurs de taille modeste (ex. : transport routier)
 - l'entreprise aidée exporte la quasi totalité de la production aidée en dehors de l'UE
 - effet de découragement d'une aide sur les importations ou sur l'établissement d'opérateurs étranger
- **=> pour l'heure, la DGEFP invite à la plus grande prudence quant au recours à ces dispositions...**


Les aides à « effet purement local »...

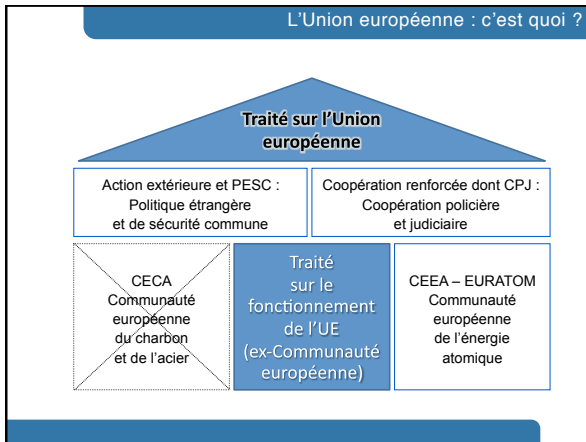
- => **pour l'heure, la DGEFP invite à la plus grande prudence quant au recours à ces dispositions...**
 - cf. p. 5 du questions / réponses AVE/DGEFP de nov. 2016 sur le Guide de procédures de juin 2016 :
 - « une analyse étayée doit être menée [...] afin de pouvoir justifier que la portée de l'activité est purement locale »
 - elle doit être « menée et dûment justifiée au regard des critères mentionnés par la Commission dans sa communication »
 - « l'analyse du gestionnaire doit se faire in concreto »
 - « il n'est pas possible de qualifier l'activité de locale à toutes les structures d'un même secteur, de manière automatique »
 - elle « peut être faite au regard de décisions de la Commission portant sur des activités similaires »

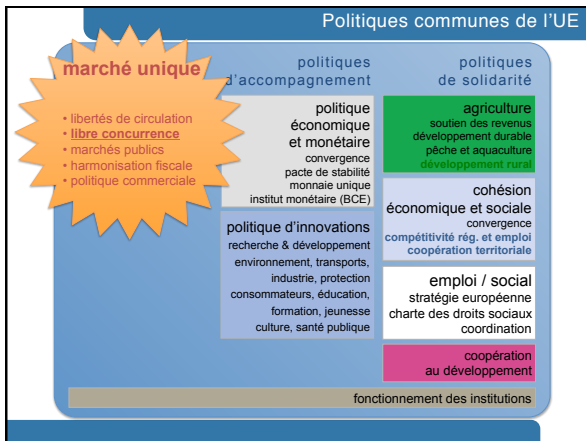
Les aides à « effet purement local »...

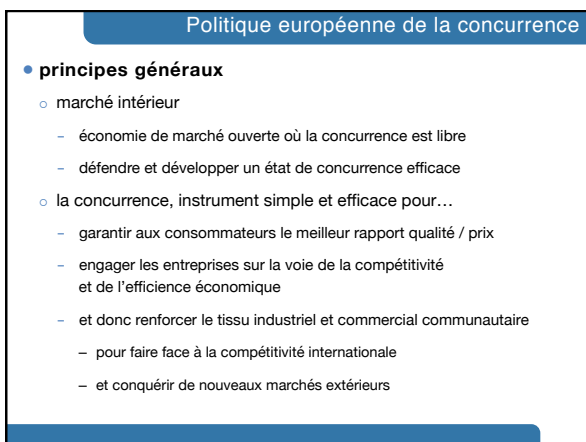
- **critères remplis par exemple par certain(e)s...**
 - installations sportives et de loisirs
 - événements culturels et entités culturelles
 - hôpitaux et autres établissements de soins de santé fournissant l'éventail habituel de services médicaux
 - médias d'information et/ou produits culturels
 - centre de conférence
 - plateforme d'information et de réseau visant à résoudre directement les problèmes de chômage et les conflits sociaux
 - petits aéroports ou ports

Pourquoi les aides d'Etat sont-elles encadrées par l'UE ?









Quatre domaines d'actions

- 1. Répression des accords restrictifs de concurrence et des abus de position dominante
- 2. Contrôle des concentrations d'entreprises
- 3. Libéralisation des secteurs économiques sous monopole
- 4. **Encadrement des « aides d'État »**

nota : dès lors que les échanges entre Etats membres sont affectés (seule la Commission peut s'en assurer)

Compétence de la Commission

- **pouvoir de contrôle partagé avec les Etats, sauf...**
 - pour les concentrations de niveau communautaire
 - pour les aides d'Etat
 - seule la Commission peut définir des règles d'encadrement et juger de la compatibilité d'un dispositif d'aide (« régime d'aide »)
 - mais toutes les autorités concernées doivent vérifier la compatibilité d'une aide avec ledit régime d'aide (art. 108 du TFUE)
- **décisions et sanctions**
 - pour les aides d'Etat : remboursement par le bénéficiaire des aides illégales avec intérêts
 - le juge national est compétent pour juger de l'illégalité d'une aide à une entreprise

Comment les aides publiques aux « entreprises » sont-elles encadrées ?



Principe général : art. 107 TFUE

- « **Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions** »

Dérogations dans le TFUE

- **aides compatibles « d'emblée »**
 - aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels (ex. : prime à la casse, ...), sans discrimination quant à l'origine des produits
 - réparation de dommages liés aux calamités naturelles
 - aides au développement dans les régions de l'ex-Allemagne de l'Est

Dérogations dans le TFUE

- **aides potentiellement compatibles**
 - domaines concernés
 - régions en retard de développement
 - projet important d'intérêt européen
 - **certaines activités ou certaines régions économiques** sans altérer les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun
 - culture et conservation du patrimoine
 - autres, déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission
- **la Commission fixe dans des « encadrements » les conditions pour qu'un dispositif d'aides soit jugé compatible avec le Traité**

L'encadrement par la Commission européenne

- **la Commission fixe les règles d'encadrement**
 - elle établit et publie les conditions à remplir pour que les régimes d'aides publiques soient jugés compatibles avec le Traité FUE
 - finalités de l'aide, secteurs/territoires concernés
 - catégories d'entreprises bénéficiaires, secteurs exclus
 - nature des dépenses admissibles
 - durée
 - montant et/ou taux maximum d'aide publique
 - restrictions / exclusions particulières
 - elle a instauré **2 types de procédures d'acceptation** des régimes d'aides publiques

2 types de procédure d'acceptation

<ul style="list-style-type: none"> • notification (préalable) <ul style="list-style-type: none"> ○ aides d'un montant potentiellement élevé ○ encadrements = Communications ○ procédure : <ul style="list-style-type: none"> - autorité publique décrit son dispositif d'aide - la Commission vérifie sa comptabilité et notifie son accord - l'autorité publique met en œuvre le dispositif d'aides ○ => « régime notifié » 	<ul style="list-style-type: none"> • exemption (de notification) <ul style="list-style-type: none"> ○ pour des aides d'un montant potentiellement plus faible ○ encadrements = Règlements ou Décisions ○ procédure : <ul style="list-style-type: none"> - l'autorité publique vérifie que son dispositif d'aides remplit les conditions - publie une description de ce régime d'aide et tient les justificatifs à disposition - et en informe la CE (20 Jouv.) [sauf De Minimis] ○ => « régime exempté »
--	--

Ex. de règlements d'exemption : De Minimis

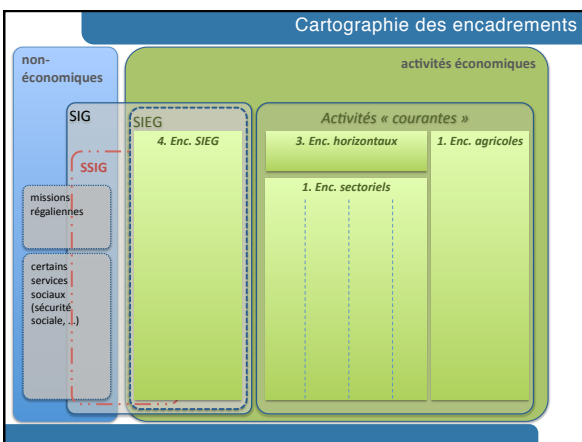
- **principe : les aides publiques d'un faible montant ne faussent pas la concurrence intracommunautaire**
 - quel que soit le taux d'aides publiques cumulées
 - quelle que soit la nature de l'entreprise ou sa taille
 - quel que soit son secteur d'activité économique (ou presque...)
 - quelles que soient la nature des dépenses soutenues
 - quelle que soit la forme de l'aide

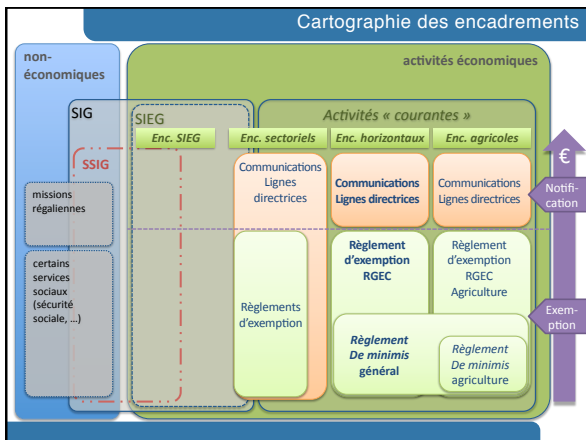
Ex. de règlements d'exemption : De Minimis

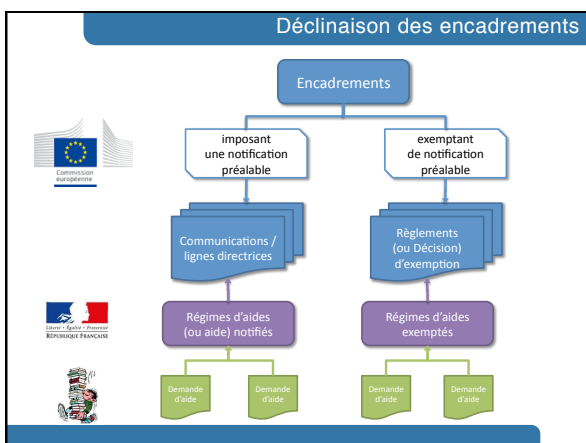
- **pas de plafond de taux d'aide publique**
- **plafonds de montants cumulés d'aides De Minimis par entreprise « unique » sur 3 exercices fiscaux**
 - « classique » : 200 000 €
 - transport de marchandises par route : 100 000 €
 - SIEG : 500 000 €
 - agriculture (production primaire) : 15 000 €
- **cumul aides « de minimis » et aides autres finalités**
 - une aide à un projet ne peut être « coupée en deux » : une partie « De minimis » et une partie relevant d'un régime notifié ou exempté
 - les aides De Minimis sont comptabilisées pour vérifier le respect du plafond d'aide du régime d'aide notifié ou exempté applicable

Les Encadrements communautaires

- **la Commission a créé 4 grandes domaines d'encadrements en fonction des champs d'activités concernés**
 - activités de production, transformation et commercialisation de produits agricoles et forestiers (**encadrements « agricoles »**)
 - activités économiques « classiques » (**encadrements « horizontaux »**)
 - activités économiques particulières (**encadrements « sectoriels »**)
 - pêche et aquaculture
 - médias (cinéma, TV, radio), réseaux haut débit, services postaux
 - construction navale, automobile,
 - transport ferroviaire et routier de voyageurs
 - entreprises ferroviaires, transport maritime, aéroports et transport aérien
 - industries houillères et sidérurgiques, fibres synthétiques,
 - activités économiques remplissant une mission d'intérêt général (**SIEG**)







Principaux encadrements / emploi, conseils RH

- **aides aux activités économiques hors SIEG**
- règlement d'exemption par catégorie (RGEC) : 651/2014 du 17.6.14 et régimes exemptés associés :
 - aides à la formation : SA.40207
 - aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés : SA.40208
 - aides à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés sous forme de subventions salariales
 - aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés ou les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés
 - aides aux PME : SA.40453
 - dont aides aux services de conseil en faveur des PME
- règlement d'exemption De Minimis : R1407/2013 du 18.12.2013
- sources :
 - 2014-2020 : <http://cget.gouv.fr/reglementation-aides-publiques-aux-entreprises>
 - 2007-2013 : <http://www.datar.gouv.fr/reglementation-des-aides-aux-entreprises>

Et les SIEG dans tout ça ?

- **prévus par les articles 106.2 et 14 du TFUE**
- **mais pas de définition communautaire...**
 - la notion dépend, entre autres choses, des besoins des citoyens, des évolutions techniques et commerciales et des préférences sociales et politiques propres à chaque État membre
 - la CJUE a seulement établi que les SIEG sont des « services qui présentent des caractères spécifiques par rapport à ceux des autres activités de la vie économique »
 - la Commission contrôle seulement l'erreur manifeste d'appréciation de l'EM...

Et les SIEG dans tout ça ?

- **3 critères de qualification d'un SIEG**
 - une « mission particulière » : d'intérêt général
 - prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considèrerait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions
 - en direction des « citoyens » ou dans l'intérêt de la société dans son ensemble
 - ne peut donc concerner des activités déjà fournies par le secteur économique « classique » de manière satisfaisante
 - assortie d'obligations de service public
 - dans le cadre d'un « mandat » formel
 - dont le contenu est cadré par la réglementation européenne

L'Arrêt Altmark

- **l'aide publique apportée pour accomplir un SIEG n'est pas une aide d'Etat au sens de l'article 107 et n'est donc pas soumise à encadrement si les 4 conditions de l'arrêt Altmark sont réunies**
 - 1. l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies [le « mandat »]
 - 2. les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente


L'Arrêt Altmark

- 3. la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable [absence de surcompensation]
- 4. choisir l'entreprise par voie de marché public ou déterminer le niveau de la compensation nécessaire 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
 - nota : pour le SGAE, le 4^e critère (hors cas de marché public) étant très difficilement vérifiable en pratique, il y a lieu d'éviter d'invoquer l'arrêt Altmark pour s'exonérer d'appliquer les règles d'encadrement...

Le « Paquet Almunia »

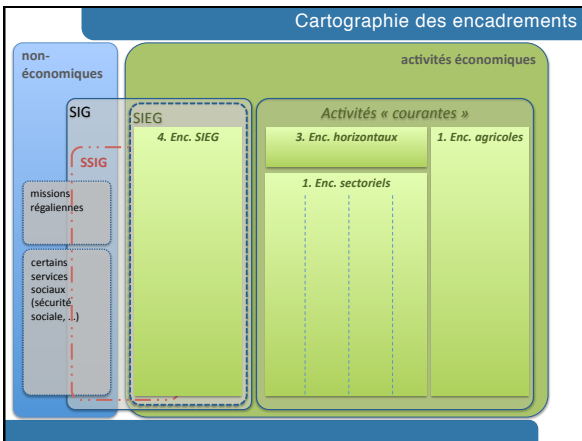
- **si les 4 critères Altmark ne sont pas respectés**
- **alors l'aide publique sous forme de compensation d'un SIEG est une aide d'Etat...**
 - soumise à des encadrements communautaires spécifiques (textes du « Paquet Almunia » 2011)
 - **Règlement De minimis SIEG** : définit les régimes exemptés de notification en raison du faible montant de la compensation
 - **Décision d'exemption SIEG** : définit les régimes de compensation exemptés de notification
 - **Communication** sur l'encadrement des aides d'Etat sous forme de compensations de service public : définit les régimes de compensation soumis à notification préalable

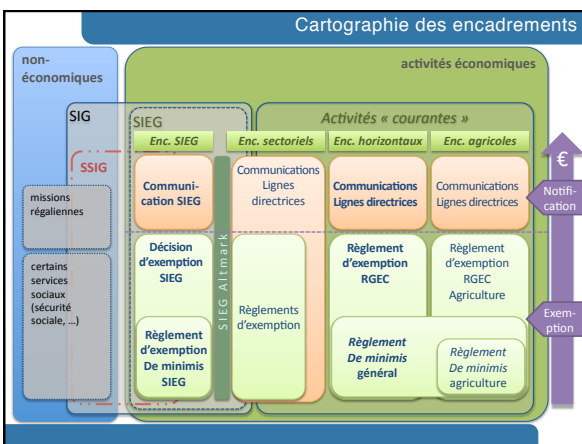
Encadrements SIEG pour le FSE

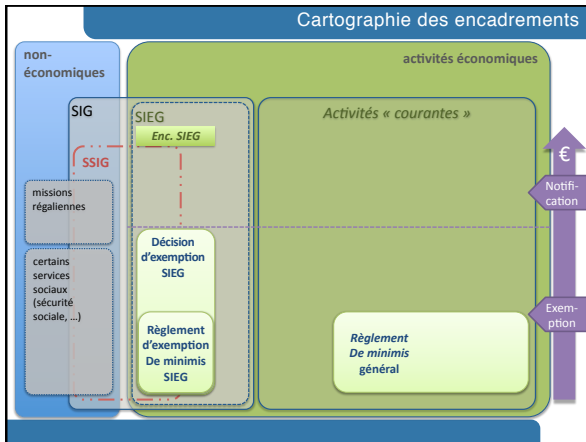
- **Encadrements SIEG (« Paquet Almunia »)**
 - décision d'exemption SIEG : C2011/9380 du 20.11.2011
 - règlement d'exemption De Minimis SIEG : R360/2012 du 25.4.2012
 -  pour mémoire :
 - pour les compensations > 15 M€ dans certains secteurs : Communication 2012/C 8/03 (JOUE du 11.1.2012)
 - pour un rappel de la réglementation SIEG en général : Communication 2012/C 8/02 (JOUE du 11.1.2012)

Encadrements SIEG pour le FSE

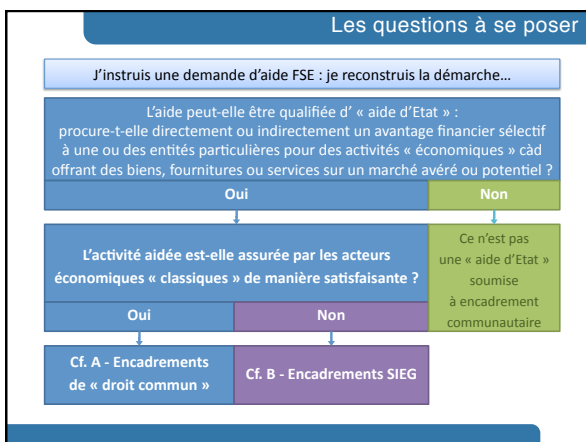
<ul style="list-style-type: none"> ● Décision SIEG <ul style="list-style-type: none"> ○ avantage <ul style="list-style-type: none"> - pas de plafond financier (pour les opérations d'insertion) ○ inconvénients <ul style="list-style-type: none"> - impose la vérification de l'absence de surcompensation - et donc une comptabilité analytique 	<ul style="list-style-type: none"> ● De Minimis SIEG <ul style="list-style-type: none"> ○ avantage <ul style="list-style-type: none"> - n'impose pas l'absence de surcompensation ○ inconvénients <ul style="list-style-type: none"> - seuil des 500 000 € souvent difficile à vérifier en pratique - insécurité juridique / réglementation peu maîtrisée par les financeurs publics et par les bénéficiaires...
--	--

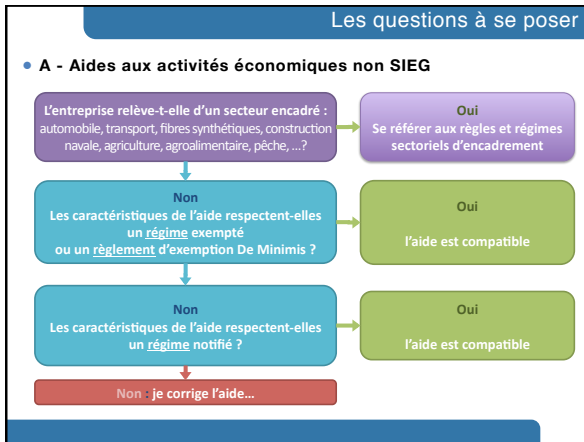


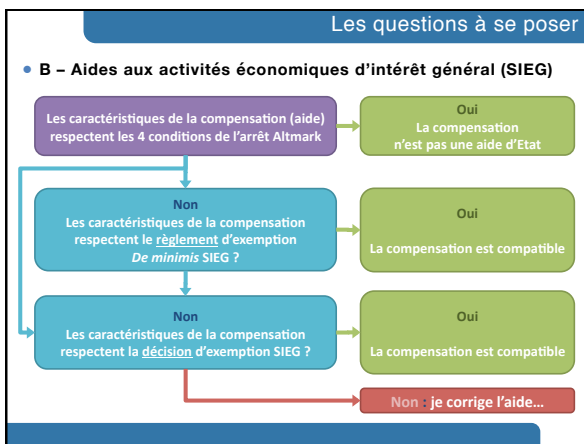


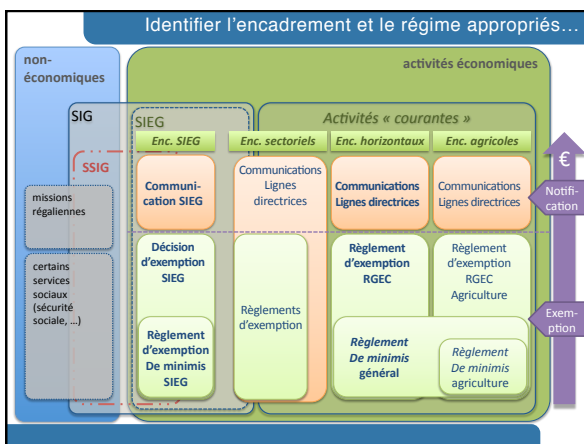


« Bon, mais concrètement, je fais comment ?... »
 (lors que j'instruis une demande d'aide)










Et ne pas oublier, dans tous les cas...

- **... les obligations associées**
 - informer l'entreprise (via l'acte attributif a minima) des références exactes du régime d'aides exempté ou notifié et du règlement d'exemption ou de l'encadrement de référence autorisant l'octroi de l'aide
 - au besoin, utiliser l'acte d'octroi de l'aide comme « mandat SIEG » en y intégrant les mentions requises
 - contrôler le respect de cette réglementation lors de l'analyse des réalisations avant paiement du solde de l'aide
 - récupérer les aides indûment perçues éventuelles auprès du porteur
 - conserver l'ensemble des informations relatives aux aides octroyées au titre de chaque régime d'aides durant 10 ans !...

Dans les faits, pour le FSE Inclusion

- **encadrements les plus fréquemment utilisés pour les aides du FSE Inclusion (Axe 3 du PON)**
 - Décision d'exemption SIEG
 - De minimis SIEG
 - De minimis « classique »
- **cas particuliers**
 - qualification de « non aide d'Etat » au titre de l'absence d'affectation des échanges intra-UE (« projets locaux ») ?...
 - (selon la DGEFP) cas particulier des opérations portées par le gestionnaire, en qualité de bénéficiaire


MDFSE :
questions et notice aides d'Etat
lors de l'instruction
d'une demande d'aide FSE



Quelques études de cas...



Principales références...



Les « incontournables »

- **Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État »** visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01) JOUE du 19.7.2016
 - le texte de référence qui résume l'intégralité de la réglementation et des jurisprudences européennes
- <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-Etat>
 - la référence nationale : présentation générale, kit de formation, liste des régimes d'aides, outils de vérification, etc.
- Guide des procédures de gestion du PON FSE de la DGEFP de juin 2016 (cf. Etape 2.3, p.70) + Questionnements de l'instructeur et notice aides d'Etat intégrés à MDFSE + Questions/réponses AVE/DGEFP (p.5)
 - les références opérationnelles de l'AG pour les gestionnaires d'aides FSE relevant du PON FSE

ATEO CONSEILS
ASSISTANCE TECHNIQUE EUROPE ET ORGANISATION

Merci de votre attention !

Compatibilité des aides du FSE
avec la réglementation européenne
sur les « aides d'Etat »



 Atelier technique
25 novembre 2016
Charleville-Mézières 
