



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
POLITIQUE RÉGIONALE

Note d'orientation concernant l'article 55, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006

AVERTISSEMENT:

Le présent document de travail a été rédigé par les services de la Commission. Fondé sur la législation de l'Union applicable, il fournit un guide technique destiné aux pouvoirs publics, aux praticiens, aux bénéficiaires effectifs ou potentiels, ainsi qu'aux autres organismes chargés de surveiller, de contrôler ou de mettre en œuvre la politique de cohésion, afin de les aider à interpréter et appliquer les dispositions de l'Union en la matière. L'objectif de ce document de travail est de présenter les explications et interprétations de ces dispositions par les services de la Commission, dans le but de faciliter la mise en œuvre des programmes opérationnels et de promouvoir les bonnes pratiques. Le présent guide ne préjuge cependant pas de l'interprétation de la Cour de

justice et du Tribunal de première instance, ni de l'évolution des pratiques décisionnelles de la Commission, qu'il ne lie en aucun cas.

1. INTRODUCTION

- 1.1 L'article 55 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil¹ (ci-après le «règlement général») détermine comment les recettes des projets générateurs de recettes doivent être prises en considération dans le calcul des dépenses admissibles, afin de garantir une utilisation saine et efficace du budget de l'Union et d'éviter de financer ces projets plus que nécessaire.
- 1.2 L'article 55, paragraphe 6, exclut les «projets soumis aux règles en matière d'aides d'État au sens de l'article 87 du traité»² de l'application des règles définies dans cet article. La raison de cette exclusion réside dans le fait que les règles en matière d'aides d'État qui permettent de définir la participation publique au financement d'un projet ou d'un groupe de projets (montant de l'aide) ont un objectif spécifique et différent de ceux définis à l'article 55.
- 1.3 Lorsqu'un projet générateur de recettes est soumis aux règles en matière d'aides d'État, il est exclu des dispositions des paragraphes 1 à 5 de l'article 55. Lorsqu'un projet générateur de recettes n'est pas soumis aux règles en matière d'aides d'État, les dispositions des paragraphes 1 à 5 de l'article 55 lui sont applicables. Cette distinction ne relève pas du choix de l'État membre et devra être examinée au cas par cas, en fonction des particularités de chaque projet.

2. DETERMINATION DE LA PRESENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- 2.1. L'expression «projets soumis aux règles en matière d'aides d'État au sens de l'article 87 du traité» couvre des projets qui impliquent une aide d'État, telle que définie à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (ex article 87, paragraphe 1, du traité).
- 2.2. Conformément au traité et à la jurisprudence consolidée, il y a aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, lorsque: a) il y a une intervention de l'État (ou imputable à celui-ci) ou une intervention financée au moyen de ressources d'État; b) l'intervention confère des avantages économiques à l'entreprise bénéficiaire; c) l'intervention fausse ou menace de fausser la concurrence; et d) l'intervention peut affecter les échanges entre États membres.
- 2.3. L'aide d'État est un concept objectif. En conséquence, toute participation publique incluant une participation provenant des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion (ci-après les «Fonds») et contribuant au financement d'un projet (générateur de recettes) sera considérée comme constituant une aide d'État si les conditions prévues à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont respectées *ratione materiae*.
- 2.4. Le simple fait qu'un projet soit *a priori* admissible au titre d'un régime d'aides d'État (par exemple, s'il se situe dans une région généralement couverte par un régime d'aides) ne suffit pas pour que les dispositions de l'article 55, paragraphe 6, s'appliquent. En effet, le projet doit être spécifiquement couvert par une mesure d'aide d'État³ et faire l'objet d'une aide financière à ce titre.

¹ JO L 210 du 31.7.2006, p. 25.

² À présent l'article 107 TFUE.

³ Les options envisageables sont: i) une mesure d'aide d'État autorisée par une décision de la Commission; ii) une mesure exemptée de l'obligation de notification préalable au sens du règlement (CE) n° 800/2008 du 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); iii) une aide de minimis au sens du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux

- 2.5 La question des aides d'État ne se pose qu'au moment de l'octroi d'une aide publique cofinancée par les Fonds à une entreprise ou un groupe d'entreprises (c'est-à-dire des entités privées et publiques exerçant des activités économiques⁴) ou pour la production de certains biens et services. Si le bénéficiaire des fonds est l'État membre (au niveau central, régional ou local), agissant en sa qualité d'autorité publique, et que, en tant que tel, il n'exerce pas d'activités économiques, ou si l'opération cofinancée ne concerne pas le financement d'infrastructures destinées à être utilisées dans la pratique d'activités économiques, on peut supposer qu'il n'y a pas d'aide d'État. Les fonds de l'Union utilisés par un État membre pour financer des travaux publics en l'absence d'entreprise bénéficiaire (publique ou privée) ne soulèvent pas de problèmes du point de vue des aides d'État⁵. Toutefois, si un État membre (au niveau central, régional ou local) exerce des activités sortant de ses compétences d'autorité publique, les fonds transférés à ces entités publiques peuvent être considérés comme des aides d'État.
- 2.6 Lorsqu'une participation publique au financement d'un projet, y compris une participation des Fonds, ne confère aucun avantage économique à une entreprise, cette participation publique ne constitue pas une aide d'État. Tel est le cas, par exemple, lorsque le projet est réalisé par une entreprise publique ou privée, engagée conformément aux conditions normales du marché. (Une procédure publique d'appel d'offres pour sélectionner l'entreprise permettrait de déterminer que tel est le cas). Lorsque le projet est conçu comme un partenariat public-privé, des recommandations concernant les règles applicables à la sélection des partenaires privés peuvent être consultées dans la communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI)⁶.
- 2.7 Par exemple, en ce qui concerne les services d'intérêt économique général⁷, la Cour de Justice, dans son jugement *Altmark*⁸, a défini des critères selon lesquels une aide financière publique peut être allouée à une entreprise qui fournirait un service public sans être considérée comme une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Les critères sont les suivants: i) l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de

aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006); iv) une aide existante au sens de l'article 1^{er}, point b), du règlement (CE) n° 659/1999, y compris les mesures d'aide existantes au sens des traités d'adhésion.

⁴ Les activités économiques couvrent non seulement les biens, mais aussi les services (voir les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, *Pavlov et autres contre Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, point 75).

⁵ Il convient de noter cependant qu'il peut y avoir aide d'État si une autorité publique transfère la propriété, l'usage ou l'exploitation économique des actifs cofinancés ou d'une partie de ceux-ci à une entreprise particulière ou à un groupe d'entreprises. Aux fins de l'article 55, cet aspect peut ne jouer aucun rôle si ces aménagements sont réalisés hors du cadre de l'opération cofinancée.

⁶ Communication interprétative de la Commission concernant l'application du droit communautaire des marchés publics et des concessions aux partenariats public-privé institutionnalisés (PPPI), C(2007) 6661, du 5.2.2008. Il convient de lire ce présent document en liaison avec la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'attribution de contrats de concession, COM(2011) 897 final.

⁷ 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 (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4). Décision 2012/21/UE 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 (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3). Communication de la Commission – Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) (JO C 8 du 11.1.2012, p. 15). Il convient de noter qu'il existe un règlement de minimis spécifique relatif aux SIEG [règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25.4.2012, JO L 114 du 26.4.2012, p. 8].

⁸ Affaire C-280/00 du 24.7.2003.

l'exécution d'obligations de service public; ii) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente; iii) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution de l'obligation de service public, en tenant compte d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations; et iv) lorsqu'une procédure de marché public n'est pas utilisée pour sélectionner l'entreprise chargée de l'exécution des obligations de service public ou les conditions régissant la prestation des services, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne aurait supportés pour exécuter ces obligations. Lorsque ces quatre critères sont remplis, les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État. En conséquence, les paragraphes 1 à 5 de l'article 55 s'appliquent. Si les États membres ne satisfont pas à ces critères et si les critères généraux d'applicabilité de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont remplis, les compensations de service public constituent des aides d'État. En conséquence, dans ces cas, les dispositions de l'article 55, paragraphe 6, s'appliquent⁹.

- 2.8 Les opérations bénéficiant d'une aide de minimis devraient être considérées comme des projets régis par les règles en matière d'aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE, aux fins de l'article 55, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006. Premièrement, il existe des règles spécifiques concernant les aides de minimis; ainsi, une interprétation littérale de l'article 55, paragraphe 6, inclurait cette aide dans son champ d'application, bien qu'elle ne soit pas réputée relever de l'article 107 du TFUE. Deuxièmement, si l'aide de minimis était cumulée avec une aide d'État pour les mêmes coûts admissibles, la totalité de l'aide publique serait alors considérée comme une aide d'État, et non pas simplement les montants dépassant le seuil. Troisièmement, le fait d'appliquer les paragraphes 1 à 5 de l'article 55 à l'aide de minimis pourrait empêcher l'éventualité que cette aide comprenne une participation provenant des Fonds. Cette impossibilité s'explique par le fait que le calcul du déficit financier aboutirait souvent à ce qu'une aide limitée, voire nulle, soit accordée dans de tels cas, puisque, normalement, l'entreprise ne demanderait d'aide d'État que lorsque l'investissement proposé est potentiellement viable. Considérer l'aide de minimis comme ne relevant pas du champ d'application de l'article 55, paragraphe 6, aurait aussi pour effet négatif d'imposer des exigences pour le calcul des dépenses admissibles et pour le suivi des opérations financées par une aide de minimis, tandis que les opérations financées en partie par une aide d'État (aide impliquant des montants plus importants) ne seraient pas soumises à de telles exigences.
- 2.9 Conformément à l'article 60, point a), du règlement général, l'autorité de gestion est chargée de veiller à ce que les opérations soient conformes aux règles de l'Union applicables et doivent, dès lors, étudier chaque projet ou groupe de projets pour définir s'ils peuvent bénéficier d'une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE ou si les paragraphes 1 à 5 de l'article 55 du règlement général sont applicables.

⁹ 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 (JO C 8 du 11.01.2012, p. 4).

3. PARTICIPATION DES FONDS AUX PROJETS REGIS PAR LES REGLES EN MATIERE D'AIDE D'ÉTAT

- 3.1. L'intensité maximale de l'aide permise pour les mesures d'aide d'État est déterminée par plusieurs règlements, communications, lignes directrices et décisions individuelles. La DG Concurrence a rédigé un vade-mecum offrant un aperçu des règles régissant les aides d'État. Voir: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/legislation/legislation.html
- 3.2. Les taux définis dans les règles en matière d'aides d'État sont généralement exprimés en intensité maximale de l'aide (assortis, selon le cas, de mécanismes de bonification ou de réduction), sauf disposition contraire résultant de l'application du principe de la mise en balance (la mesure est proportionnée et, dans l'ensemble, produira des effets positifs considérables et des effets limités sur les échanges et les distorsions de concurrence). Conformément au principe de bonne gestion financière, cependant, il est recommandé aux États membres de procéder à une évaluation du rapport coût/efficacité pour déterminer le taux de financement approprié, en analysant les coûts et bénéfices en vue de limiter l'aide financière publique à ce qui est nécessaire pour que le projet soit économiquement ou financièrement viable. Cette analyse peut prendre en compte les coûts administratifs et les exigences juridiques liées à la volonté d'appliquer des règles générales ou spécifiques pour chacune des opérations¹⁰.
- 3.3. Conformément à l'article 41 du règlement général, tous les grands projets, y compris ceux qui impliquent une aide d'État, doivent faire l'objet d'une décision de la Commission. L'article 40 exige, pour tous les grands projets, que soient fournies une analyse coûts-avantages et une justification de la participation publique. La décision prévue par l'article 41 déterminera alors l'assiette sur laquelle le taux de cofinancement de l'axe prioritaire s'applique (voir la note d'information au COCOF concernant les grands projets pour l'exercice 2007-2013)¹¹. Il convient de noter que les projets couverts par l'article 55, paragraphe 6, peuvent également nécessiter une décision supplémentaire de la Commission à la suite d'une notification au titre de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- 3.4. Lorsque les projets concernent la prestation de services d'intérêt économique général, selon la définition de l'État membre considéré (à moins que les critères Altmark ne soient remplis), des règles spécifiques¹² sont applicables; elles visent, entre autres, à définir des paramètres précis permettant d'éviter une surcompensation. D'autres règles relatives à la compatibilité des aides d'État peuvent s'appliquer en fonction des caractéristiques du projet (par exemple, aide régionale, aide environnementale, aide en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation, projets liés à la large bande, etc.).

XXX

¹⁰ Cette recommandation ne crée pas d'obligation juridique supplémentaire mais incite les autorités publiques à fournir uniquement l'aide financière nécessaire. Les obligations juridiques découlant des règles régissant les aides d'État doivent être remplies pour éviter des problèmes d'irrégularité.

¹¹ Document COCOF 08/0006/02-EN.

¹² Voir la note de bas de page n° 8 ci-dessus.