

Paris, le 26 avril 2017

Le Premier Ministre

n° 5929/SG

À

Mesdames et messieurs les ministres
Mesdames et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département

Objet : Application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques.

Référence : la circulaire (NOR : PRMX0609055C) du Premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises (JO du 31 janvier 2006) qui est abrogée.

Dans le chapitre sur les règles de concurrence du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'article 107, paragraphe 1, relatif aux aides accordées par les Etats 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 qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Le TFUE prévoit cependant des dérogations au principe d'incompatibilité et permet dans certains cas l'octroi d'aides d'Etat, en confiant à la Commission européenne la compétence pour vérifier leur compatibilité avec le marché intérieur. Tout organisme chargé de l'octroi d'un financement public doit, en conséquence, vérifier si ce financement constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE, et, dans ce cas, appliquer la réglementation européenne correspondante.

La France, via notamment cette réglementation, vise à orienter ses ressources publiques vers des mesures favorisant la croissance et la compétitivité, tout en préservant l'intégrité du marché intérieur.

Entre 2012 et 2015, la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne a lancé une vaste réforme de modernisation de la réglementation des aides d'Etat. Cette révision générale ciblée sur des défaillances de marché et des objectifs d'intérêt commun européen doit permettre de contribuer à une croissance économique durable.

Participant activement à la révision du cadre juridique proposé par la Commission, les autorités françaises ont revu les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'aides nationaux afin de faciliter l'octroi de certaines aides et de permettre à la Commission européenne de renforcer ses contrôles sur les aides ayant une incidence forte sur le marché intérieur et la concurrence. L'objectif reste d'assurer la sécurité juridique des dispositifs et leur conformité avec la réglementation pour la période 2014-2020.

Mes services ont contribué et continuent de contribuer à cet objectif : le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) assure la coordination des positions des administrations françaises ; le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) organise, conformément à l'Accord de partenariat¹, des groupes de travail réunissant les ministères, les représentants des préfets de région et les représentants des collectivités territoriales afin d'harmoniser les pratiques ministérielles et locales et d'accroître l'expertise nécessaire à la détection des risques de qualification des mesures en aides d'Etat, ce qui vaut pour les fonds européens

¹ Le 08 août 2014, la Commission européenne a adopté l'Accord de partenariat français qui valide le champ d'intervention de la programmation 2014-2020 des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

structurels et d'investissement (FESI), lorsqu'ils remplissent les critères de l'article 107, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Je souhaite que les quelques principes suivants forment le fondement de notre politique nationale d'aides d'Etat.

J'attire tout particulièrement votre attention sur la nécessité de renforcer l'expertise en matière de réglementation des aides d'Etat des ministères, de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités territoriales en alliant efficacité de la dépense publique et sécurisation de l'octroi de financements publics aux projets ayant des impacts économiques. Pour répondre à ces objectifs, outre la sensibilisation qui devra être assurée au sein des programmes de formation initiale des agents publics, je demande que des référents « aides d'Etat » soient désignés dans chaque organisme ou direction susceptible de traiter de dossiers d'aides d'Etat. Un rôle de coordonnateur au sein des ministères comportant de nombreuses directions ayant affaire aux aides d'Etat est préconisé (SG, DAJ ou DAEI). Ces référents doivent se rapprocher du SGAE et du CGET pour intégrer les réseaux et groupes de travail pertinents.

Les fiches annexes à la présente circulaire sont un premier moyen d'appréhender la matière pour ceux qui la découvriront et un utile outil d'appui pour ceux plus habitués à traiter des aides d'Etat. Elles ont une vocation généraliste, à fin principale d'orientation et non de prescription, et n'exonèrent pas d'une appropriation plus approfondie selon les spécificités qu'une politique publique revêtirait².

Ces fiches abordent successivement la notion d'aides d'Etat, en explicitant les critères qui permettent de déterminer si l'aide est susceptible de relever de la réglementation européenne (fiche 1) ; cette réglementation est ensuite présentée en termes de principe et d'exceptions (fiche 2) ; les conditions d'octroi des aides d'Etat décrivent les différentes conditions qui devront être satisfaites en vue de leur compatibilité (fiche 3) ; la fiche concernant les règles procédurales expose les étapes à suivre lors de l'élaboration d'un dispositif d'aide, aussi bien en interne à l'administration qu'avec la Commission européenne (fiche 4) ; une fiche présente le contrôle des aides d'Etat, par les juges nationaux ou par la Commission européenne, et rappelle leur conséquence en termes de récupération d'aide incompatible ou illégale (fiche 5) ; la dernière fiche énumère les textes applicables en la matière (fiche 6).

Très concrètement, aidés de ces fiches qui seront mises à jour au gré des évolutions réglementaires, les services en charge de l'instruction de projets ou de dispositifs d'aides d'Etat comprenant des financements publics³ doivent :

- vérifier si ces financements constituent des aides d'Etat (annexe 1 sur la notion d'aide d'Etat) ;
- vérifier si les projets d'aides d'Etat relèvent :
 - des règlements de minimis ;
 - des règlements d'exemption par catégories d'aides ;
 - de la décision d'exemption concernant les services d'intérêt économique général (SIEG).

Les services doivent en priorité utiliser les possibilités d'exemption de notification offertes par les règlements d'exemption soit en définissant un régime exempté spécifique ou une aide ad hoc exemptée⁴, soit en octroyant les aides d'Etat sur la base des régimes cadre exemptés (publiés sur le site Europe en France⁵). L'élargissement du recours aux règlements d'exemption de notification constitue en effet la pierre angulaire de la modernisation des aides d'Etat ; pour s'épargner une partie de la charge administrative que représente une procédure de notification, les ministères sont donc encouragés à recourir dans la mesure du possible à des régimes et des aides individuelles exemptées de notification ; ce faisant, leur responsabilité pour s'assurer du respect des conditions d'exemption s'en trouve renforcée.

² Il est tout aussi utile de se référer par exemple au vade mecum des aides d'Etat élaboré par la DAJ des ministères économiques et financiers <http://www.economie.gouv.fr/daj/vade-mecum-des-aides-etat-8eme-edition-est-paru> ou au guide SIEG du SGAE <http://www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Les-autorites-francaises-et-l-UE/Dossiers-thematiques>.

³ Quelle que soit la forme du financement public : subventions, garanties, prêts, prêts bonifiés, avances récupérables, location ou vente de terrains ou d'immeubles à des prix qui ne sont pas des prix de marché, allègements ou exonérations de charges fiscales ou sociales qui ne s'appliquent pas à toutes les entreprises, etc.

⁴ La Commission doit être informée dans les 20 jours ouvrables suivant la mise en œuvre du régime ou de l'aide exemptée.

⁵ <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>

Lorsque les projets d'aides d'Etat ne remplissent pas les conditions des règlements de minimis ou celles des règlements ou décisions d'exemption, les services concernés doivent préparer la notification de ces projets à la Commission, en vérifiant leur conformité aux encadrements ou lignes directrices applicables. Si les projets d'aides n'entrent pas dans le champ d'application de ces encadrements ou lignes directrices, ils doivent être notifiés sur la base du paragraphe 2 ou du paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE.

Afin de faciliter la procédure de notification, les services sont invités à utiliser la procédure de pré-notification prévue par le Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'Etat. Préconisée lorsqu'il s'agit de dispositifs soulevant des questions complexes ou que la Commission n'a jamais ou rarement traitées, la pré-notification est tout aussi pertinente pour des dossiers simples⁶. Je vous confirme ainsi tout l'intérêt d'engager des discussions avec la Commission européenne le plus tôt possible, surtout à un stade où la mesure projetée n'est pas définitivement stabilisée, afin de permettre d'éventuels réorientations et amendements.

L'attention sur la nécessité d'anticiper les procédures de notification des dispositifs d'aides d'Etat est particulièrement appelée dans le cadre des projets de lois, et notamment les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale : les dispositions des projets de lois ou de décret en Conseil d'Etat sont en effet susceptibles de faire l'objet d'une disjonction lors de leur examen si leur conformité aux règles relatives aux aides d'Etat n'est pas justifiée, en particulier si l'obligation de notification auprès de la Commission européenne n'a pas été satisfaite, lorsque celle-ci est requise. Ainsi, les études d'impact devront inclure notamment, aux côtés de l'analyse de compatibilité avec le droit européen en général, une analyse renforcée des aides d'Etat en rappelant les quatre critères de qualification et en y ajoutant une section relative au RGEC.

Je demande que vos services anticipent le plus en amont possible, lorsqu'ils instruisent des projets d'aides d'Etat devant être notifiés à la Commission européenne, la procédure de notification (sans préjudice d'un délai d'au minimum 10 jours nécessaire au SGAE avant toute transmission à la Commission européenne) et vérifient que le calendrier prévu pour l'octroi des aides est compatible avec celui de l'instruction des notifications par la Commission. En effet, aucune aide ne peut être octroyée avant que la Commission ait déclaré le dispositif notifié compatible avec le marché intérieur⁷. Tout doit en effet être mis en œuvre pour éviter une situation d'aide illégale (octroyée sans autorisation préalable et constatée par le juge national et/ou la Commission européenne) voire incompatible (déclarée comme telle par la Commission européenne après examen), et préjudiciable d'abord à l'entreprise bénéficiaire qui devra restituer l'aide perçue et également à l'Etat.

Dans le même esprit d'anticipation, les ministères doivent établir une liste indicative de cas susceptibles de faire l'objet de discussions avec la Commission européenne, et les prioriser ; cette liste est communiquée au SGAE au moins une fois par an et au plus tard mi-septembre de chaque année. Les ministères doivent intégrer également dans cette liste toutes les notifications visant à demander un renouvellement d'une décision favorable de la Commission arrivée à échéance, lorsqu'il est décidé de poursuivre l'application de l'aide au-delà de la durée de l'autorisation initiale.

Les ministères sont également invités à anticiper la mise en œuvre de plan d'évaluation de leurs régimes d'aides dont la coordination sera assurée par le SGAE.

Enfin, la Commission européenne a renforcé ses exigences en matière de transparence, qui devient une des conditions de compatibilité de l'aide, et impose la création d'un site unique français dédié aux aides d'Etat qui est hébergé sur le site Europe en France⁸. Ce site, hébergé par le CGET, recensera l'ensemble des bases juridiques françaises relatives à l'octroi d'aides d'Etat et enregistrées au greffe de la Commission européenne.

⁶ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0616\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0616(02)&from=EN)

La Commission relève dans ce code que « ces contacts à un stade précoce permettent aux services de la Commission et à l'Etat membre notifiant d'examiner ensemble, de manière informelle et dans un climat de confiance, les aspects juridiques et économiques d'un projet avant sa notification, ce qui permet d'améliorer la qualité et l'exhaustivité de celle-ci. Dans ce contexte, l'Etat membre et les services de la Commission peuvent aussi conjointement élaborer des propositions constructives pour remédier aux aspects d'une mesure envisagée qui posent problème. Cette phase ouvre donc la voie à un traitement plus rapide des notifications, une fois qu'elles sont formellement soumises à la Commission. »

⁷ Le délai est en principe de deux mois lorsque la Commission estime que la notification est complète. La durée moyenne d'instruction des notifications est d'environ six mois. En cas d'ouverture de la procédure formelle d'examen par la Commission, l'instruction peut durer 18 mois, voire davantage.

⁸ <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources>.

Pour mémoire, outre le respect du cadre européen, les aides publiques aux entreprises doivent également se conformer aux règles de droit interne relatives aux interventions économiques des personnes publiques, notamment celles prévues dans le code général des collectivités territoriales et les textes régissant le droit de la commande publique⁹.

Cette circulaire a vocation à vous présenter la réglementation européenne sur les aides d'Etat au sens du droit européen et les instructions relatives à la mise en œuvre de cette dernière, conformément aux obligations qui s'imposent à toutes autorités octroyant des financements publics. Elle abroge et remplace la circulaire du 26 janvier 2006 mentionnée en référence, relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises.

Je demande aux ministères de bien vouloir communiquer ces instructions à l'ensemble de leurs services et organismes relevant de leur tutelle. Les préfets de région sont également priés de transmettre cette circulaire à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'aux principaux partenaires économiques concernés¹⁰.

Les services du SGAE et du CGET se tiennent à votre disposition pour vous assister dans la mise en œuvre de cette réglementation.



Bernard CAZENEUVE

⁹ Cf. ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ; ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; Décret n° 206-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession . A noter également que l'article 9-1 de la loi n°2000-231, du 12 avril 2000, modifiée, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations définit la subvention aux organismes de droit privé et la distingue de la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.

¹⁰ Il peut s'agir, par exemple, des chambres consulaires, des agences de développement économique, etc.