



Bruxelles, le 2.5.2017
SWD(2017) 156 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Orientations en matière d'aides d'État concernant les instruments financiers au titre des
Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période de
programmation 2014 – 2020**

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le présent document de travail a été rédigé par les services de la Commission. Sur la base de la législation de l'Union applicable, il fournit à l'attention des collègues et des organismes intervenant dans le suivi, le contrôle ou la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens des orientations techniques sur l'interprétation et l'application de la réglementation de l'Union dans ce domaine. Ce document a pour objet de fournir les explications et interprétations que les services de la Commission donnent de ces règles pour faciliter la mise en œuvre des programmes et encourager les bonnes pratiques. La présente note d'orientation est sans préjudice de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal ou de décisions de la Commission.

Table des matières

1. CONTEXTE	4
2. AIDES D'ÉTAT AUX DIFFERENTS NIVEAUX DES INSTRUMENTS FINANCIERS	4
3. PRESENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT DANS LE DOMAINE DES INSTRUMENTS FINANCIERS	5
3.1. «Ressources d'État» et «imputabilité»	6
3.1.1. <i>Fonds ESI</i>	6
3.1.2. <i>Autres fonds de l'UE et Fonds ESI gérés directement ou indirectement par l'Union</i> 7	
3.1.3. <i>Contribution des Fonds ESI à des fonds de l'UE gérés directement ou indirectement par l'Union</i>	8
3.1.4. <i>Ressources propres du Groupe BEI</i>	9
3.1.5. <i>Ressources propres du Groupe BEI couvertes par une garantie de l'EFSI (Fonds européen pour les investissements stratégiques)</i>	10
3.1.6. <i>Aperçu de l'évaluation nécessaire, quant à l'existence d'une aide d'État, du critère des «ressources d'État» par type de ressources</i>	11
3.2. «Entreprises» intervenant dans les instruments financiers	11
3.3. Avantage	12
3.4. Distorsion de concurrence et incidences sur les échanges entre États membres, aides de minimis	15
4. EXEMPTIONS DE NOTIFICATION	16
5. INSTRUMENTS «PRETS A L'EMPLOI»	17
6. CAS DANS LESQUELS UNE NOTIFICATION D'AIDE D'ÉTAT EST REQUISE	18

1. CONTEXTE

Le respect des règles relatives aux aides d'État est de la plus haute importance pour préserver le bon fonctionnement du marché intérieur. C'est l'application de ces règles qui encourage l'efficacité économique et permet d'éviter que les aides publiques ne faussent indûment la concurrence au détriment de l'Union dans son ensemble. Les aides d'État sont un instrument indispensable pour la création et le maintien de conditions de concurrence égales pour toutes les entreprises. Aussi convient-il que les États membres veillent au respect des règles relatives aux aides d'État lorsqu'ils accordent des aides au moyen d'instruments financiers (co)financés par les Fonds structurels et d'investissement européens.

L'importance des règles relatives aux aides d'État pour ce qui concerne les instruments financiers est rappelée dans plusieurs dispositions du titre IV du règlement portant dispositions communes (RDC)¹, notamment en ses articles 6, 37, 38, 42 et 44. Il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux questions touchant aux aides d'État pour les raisons suivantes:

- le cadre juridique relatif aux aides d'État a considérablement changé en 2013/2014 et offre des possibilités supplémentaires pour garantir la compatibilité d'une aide d'État avec les règles de l'UE;
- il peut y avoir aide d'État à différents niveaux des instruments financiers, y compris à celui des gestionnaires de fonds et des co-investisseurs. Les parties prenantes concernées ne sont pas toutes conscientes de l'existence potentielle d'aides d'État aux différents niveaux, ni de la nécessité de garantir la conformité des aides d'État aux règles en la matière pour ce qui concerne chaque partie prenante;
- souvent, les gestionnaires de fonds et les investisseurs (établissements financiers, banques commerciales) ne sont pas bien au fait des règles relatives aux aides d'État;
- le RDC permet le recours à des instruments financiers pour tous les objectifs thématiques. Dans certains domaines, la Commission propose des instruments financiers dits «prêts à l'emploi» dont la conformité aux règles en matière d'aides d'État a déjà été vérifiée.

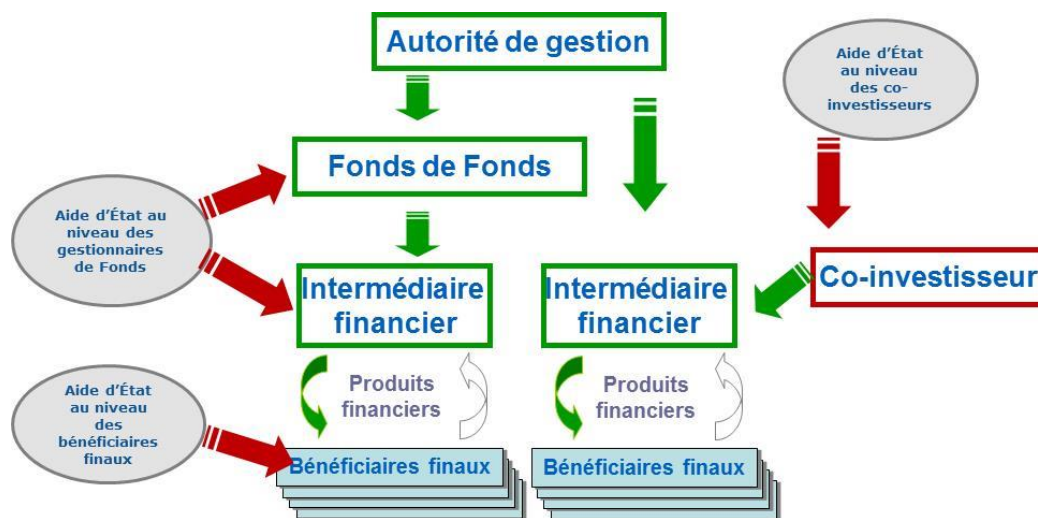
Le présent document de travail des services de la Commission a pour **objet** de faciliter l'application des règles relatives aux aides d'État dans le domaine des instruments financiers et d'indiquer différentes manières de respecter ces règles.

2. AIDES D'ÉTAT AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Les instruments financiers impliquent souvent des structures à plusieurs niveaux visant à encourager les opérateurs économiques (**investisseurs**) à fournir un financement aux **bénéficiaires finaux**. Ce soutien peut constituer une aide d'État aux investisseurs et/ou aux bénéficiaires finaux et doit être conforme aux règles relatives aux aides d'État. En outre, les instruments financiers peuvent faire intervenir un ou plusieurs **organismes mettant en œuvre un instrument financier** (par exemple, des intermédiaires financiers) qui sont eux-mêmes susceptibles de bénéficier d'une aide d'État et de tomber sous le coup des règles en la matière.

¹ Règlement (UE) n° 1303/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

Selon la conception de l'instrument financier, le soutien financier peut constituer une aide d'État aux entreprises à chacun des trois niveaux mentionnés, même si l'intention de l'autorité de l'État membre (notamment une autorité de gestion en vertu du RDC) est de ne fournir un soutien qu'aux bénéficiaires finaux. La conformité aux règles en matière d'aides d'État doit être garantie pour tous les niveaux intervenant dans la mise en œuvre.



Concernant la présence d'une aide d'État, la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État»² fournit des orientations détaillées qui sont également valables pour les instruments financiers et présente des explications complémentaires d'ordre général ainsi que des exemples.

3. PRESENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT DANS LE DOMAINE DES INSTRUMENTS FINANCIERS

Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), constituent des aides d'État, 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 productions³.

Sur la base de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la présence d'une aide d'État nécessite que les conditions suivantes soient remplies⁴:

- l'aide est accordée au moyen de «ressources d'État» et est «imputable» à l'État;
- le bénéficiaire est une «entreprise»;

² Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, JO C 262 du 19.7.2016, p. 1, voir en particulier le point 60.

³ Pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), des règles spécifiques s'appliquent en matière d'aides d'État (voir article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 508/2014, JO L 149 du 25.5.2014, p. 1 (règlement FEAMP), et article 81, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 487 (règlement Feader).

⁴ L'article 107, paragraphe 1, TFUE prévoit d'autres exigences telles que la «sélectivité» de la mesure de soutien. Cependant, les autres critères prévus à l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont en général remplis par les instruments financiers soutenus par les Fonds ESI et ne seront donc pas abordés dans la présente note d'orientation.

- l'aide «favorise» une entreprise, autrement dit: confère un «avantage»;
- l'aide «fausse la concurrence» et «affecte les échanges entre les États membres».

Les conditions permettant de constater l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont cumulatives. Autrement dit, elles doivent toutes être remplies pour que l'aide constitue une aide d'État. Par conséquent, si une seule des conditions n'est pas remplie, l'aide publique ne constitue pas une aide d'État. Ce test doit être effectué à chacun des trois niveaux susmentionnés. De plus amples informations sur les conditions mentionnées permettant de constater l'existence d'une aide d'État sont données dans les sections suivantes des présentes orientations.

3.1. «Ressources d'État» et «imputabilité»⁵

Le fait que le soutien est accordé directement ou indirectement au moyen de ressources d'État et l'imputabilité à l'État d'un tel soutien sont des conditions nécessaires pour constater l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Ces conditions sont souvent examinées conjointement lors de l'appréciation d'une mesure au regard de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, car elles sont toutes deux liées à l'origine publique de l'aide en question.

Les ressources publiques nationales des États membres de l'UE sont des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Les ressources provenant du budget de l'Union sont également considérées comme des «ressources d'État» (et imputables à l'État) si les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à leur utilisation.

Par contre, si les ressources de l'Union sont gérées directement ou indirectement par l'Union (ou par des institutions internationales), sans que les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation, elles ne constituent pas des ressources d'État et ne sont pas imputables à l'État.

3.1.1. Fonds ESI⁶

La grande majorité des Fonds ESI apportant un soutien au titre de la politique de cohésion fait l'objet d'une gestion partagée⁷. Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres disposent en général⁸ d'un pouvoir d'appréciation quant à l'utilisation du financement et peuvent décider quels en seront les bénéficiaires. Du fait de ce pouvoir d'appréciation, les Fonds ESI et le (co-)financement public national sont considérés comme des «ressources d'État» et sont imputables à l'État en vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Tel est également le cas lorsque les autorités nationales chargent le Groupe BEI ou toute autre entité de mettre en œuvre des instruments financiers sur la base d'accords contractuels.

Par conséquent, dans les cas où les Fonds ESI et le (co-)financement public national font l'objet d'une gestion partagée et où les États membres contributeurs disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à l'utilisation de ces ressources, ces dernières constituent des

⁵ Pour de plus amples informations sur l'origine étatique, voir section 3 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

⁶ Fonds structurels et d'investissement européens, voir article 1^{er}, 1^{er} alinéa, du RDC.

⁷ Article 59 du règlement (EU, EURATOM) n° 966/2012, JO L 298 du 26.10.2012, p. 1 («règlement financier»).

⁸ Voir les dérogations au point 3.1.3 ci-dessous.

«ressources d'État» imputables à l'État au regard des règles en matière d'aides d'État. Cela implique également que les instruments financiers gérés par l'autorité de gestion ou sous sa responsabilité [article 38, paragraphe 1, point b), du RDC] sont soumis aux règles relatives aux aides d'État.

Exemple:

Une autorité de gestion affecte des ressources du FEDER⁹ à la mise en place d'un fonds visant à favoriser les créations de PME. Les ressources du FEDER font l'objet d'une gestion partagée.

Les ressources du FEDER en gestion partagée constituent des «ressources d'État». Si toutes les autres conditions de la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont remplies, l'opération doit être conforme aux règles relatives aux aides d'État. La conformité à ces règles doit être vérifiée au niveau de la gestion du fonds, au niveau des investisseurs et au niveau des bénéficiaires finaux.

Dans le cas des instruments financiers mis en œuvre au titre du règlement (UE) n° 1305/2013 (Feader), des dispositions spécifiques sont applicables aux **activités agricoles primaires** en ce qui concerne les aides d'État. En vertu de l'article 81, paragraphe 2, du règlement Feader, les activités agricoles primaires (produits relevant de l'annexe I) sont exemptées des règles relatives aux aides d'État, conformément à l'article 42 TFUE. D'un autre côté, les activités non prévues à l'annexe soutenues par les instruments financiers financés par le Feader doivent respecter les règles générales relatives aux aides d'État.

Dans le cas d'activités agricoles soutenues par des instruments financiers non financés par le Feader, les règles relatives aux aides d'État s'appliquent, sauf disposition contraire prévue dans un autre texte.

Dans le cas de la **pêche et de l'aquaculture**, l'exclusion de certains financements du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) liés à la pêche du champ d'application des règles relatives aux aides d'État découle de l'article 42 TFUE et de l'article 8 du règlement FEAMP. En vertu de l'article 8 du règlement FEAMP, les paiements effectués par les États membres dans le cadre du cofinancement au titre du FEAMP en conformité avec le règlement FEAMP (UE) n° 508/2014 ne sont en principe pas considérés comme une aide d'État.

3.1.2. Autres fonds de l'UE et Fonds ESI gérés directement ou indirectement par l'Union¹⁰

En ce qui concerne les financements de l'Union qui sont mis en œuvre par une entité chargée de l'exécution, telle que le Groupe BEI (BEI et FEI), dans le cadre d'un mandat de la Commission européenne (ou d'une autre institution ou entité de l'UE) en gestion directe ou indirecte et pour lesquels, par conséquent, les autorités nationales ne décident pas de l'utilisation des ressources, ces financements de l'Union ne constituent pas des ressources d'État. Ils ne sont pas imputables à l'État et ne constituent donc pas une aide d'État.

⁹ Règlement (UE) n° 1301/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 289.

¹⁰ L'article 4, paragraphe 7, du RDC mentionne des fonds de l'Union qui ne font pas l'objet d'une gestion partagée avec les États membres.

Il convient toutefois de noter qu'en vertu du règlement (EU, EURATOM) n° 966/2012 («règlement financier»), les instruments financiers de l'Union sont soumis à la condition qu'il n'y ait «pas de distorsion de la concurrence dans le marché intérieur» et qu'il y ait «cohérence avec les règles en matière d'aides d'État»¹¹. Le cadre juridique régissant les instruments financiers de l'Union, et notamment les accords avec les entités chargées de l'exécution, a été conçu par la Commission en vue de garantir la cohérence avec la législation sur les aides d'État. Les différents instruments financiers doivent être conçus de manière à être cohérents avec les règles en matière d'aides d'État.

Exemple:

À la demande de la Commission, la BEI met en place un fonds au moyen de ressources Horizon 2020¹². Les ressources Horizon 2020 sont des ressources de l'Union et la BEI gèrera ce fonds en gestion dite «indirecte».

Les ressources Horizon 2020 ne sont pas des «ressources d'État». Par conséquent, un fonds exclusivement financé par ces ressources ne constitue pas une aide d'État. Il n'en reste pas moins que le règlement financier (et le considérant 42 du règlement Horizon 2020) prévoit que le respect des règles relatives aux aides d'État doit être garanti. Les dispositions prévues par la Commission pour la mise en place du fonds et sa mise en œuvre doivent donc être cohérentes avec les règles en matière d'aides d'État.

Pour ce qui concerne Horizon 2020, la Commission a conçu le règlement et ses modalités d'application, en particulier la convention de délégation et les modalités de fonctionnement, de manière à atteindre l'objectif de la cohérence avec les règles en matière d'aides d'État. Les propositions de création d'un fonds Horizon 2020 font également l'objet de vérifications de la conformité aux règles régissant Horizon 2020.

Si le fonds créé au moyen de ressources Horizon 2020 est financé par ailleurs au moyen d'autres ressources publiques (financement public national ou ressources des Fonds ESI), cette partie du financement ne pourra être considérée comme des «ressources d'État» imputables à l'État que si les États membres contributeurs disposent d'un pouvoir d'appréciation quant à l'utilisation de ces ressources. Pour ces parties du financement, des vérifications supplémentaires en matière d'existence d'une aide d'État sont nécessaires si, par ailleurs, toutes les autres conditions nécessaires pour constater la présence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont remplies.

3.1.3. Contribution des Fonds ESI à des fonds de l'UE gérés directement ou indirectement par l'Union

En vertu de l'article 38, paragraphe 1, point a), du RDC, les États membres peuvent fournir des contributions au titre d'un programme relevant des Fonds ESI à des instruments financiers créés à l'échelon de l'Union (gérés directement ou indirectement par l'Union). De telles contributions ne constitueraient pas des ressources d'État et l'utilisation qui en est faite ne serait pas imputable à l'État si l'État membre contributeur ne soumet à aucune condition l'utilisation de ces fonds ESI, à l'exception de celle selon

¹¹ Article 140, paragraphe 2, point c), du règlement financier.

¹² Le programme-cadre Horizon 2020 est régi par le règlement (UE) n° 1291/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 104 («règlement Horizon 2020»).

laquelle les contributions des Fonds ESI doivent être investies dans le territoire de l'État membre contributeur qui est précisé dans le(s) programme(s) opérationnel(s). Cette condition ne rendrait pas ces ressources imputables à l'État membre car les ressources des Fonds ESI sont octroyées aux États membres conformément aux règles de l'Union, lesquelles ont déjà déterminé dans quel territoire de l'État membre ces fonds doivent être investis¹³.

Dans la mesure où elles répondent aux conditions précitées, les contributions des Fonds ESI ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Par conséquent, de telles contributions ne doivent pas nécessairement respecter les règles en matière d'aides d'État. Au lieu de cela, du fait que les instruments financiers institués à l'échelon de l'UE doivent respecter les règles en matière d'aides d'État comme expliqué au point 3.1.2 ci-dessus, cela implique que, pour les ressources de l'Union comme pour les fonds ESI qui s'y ajoutent, le respect des règles en matière d'aides d'État est garanti par la Commission lors de la conception de l'instrument.

3.1.4. Ressources propres du Groupe BEI

L'investissement par le Groupe BEI (BEI et FEI) de ses propres ressources à ses propres risques est considéré comme un financement privé par nature au regard des règles en matière d'aides d'État et ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Cela implique également que les ressources propres de la BEI ou du FEI, investies *entièrement* à leurs propres risques, ne sont pas prises en compte aux fins du calcul du seuil de minimis, des seuils de notification ou du calcul de l'intensité des aides.

Cependant, si les États membres fournissent des garanties ou tout autre soutien au Groupe BEI, ce dernier n'investit pas *entièrement* à ses risques propres. Dans ces circonstances, les investissements du Groupe BEI ne peuvent donc pas être considérés comme revêtant par nature un caractère privé aux fins de la politique en matière d'aides d'État. En outre, une telle garantie faisant intervenir des ressources d'État et étant imputable à l'État, elle doit être conforme aux règles en matière d'aides d'État.

Exemple:

Scénario a) La BEI crée un fonds au moyen de ses propres ressources, sans aucun soutien (tel que des garanties) de la part des États membres ni ressources de l'Union. Les ressources de la BEI sont considérées comme des ressources privées. Les règles en matière d'aides d'État ne sont donc pas applicables.

Scénario b) La BEI reçoit un soutien public national et/ou un soutien des Fonds ESI, par exemple une garantie visant à couvrir le risque (ou une partie du risque) de la BEI sur des prêts nouvellement émis. Dans un tel cas, l'investissement de la BEI n'est pas considéré comme revêtant un caractère privé aux fins du contrôle de l'existence d'une aide d'État. Si les autres conditions constitutives de l'existence d'une aide d'État sont également remplies, la garantie publique doit nécessairement être conforme aux règles en matière

¹³ L'article 70 impose aux États membres de soutenir les opérations dans une zone de programme donnée. La ventilation des fonds mis à disposition par l'État membre est déterminée par une méthode présentée à l'annexe VII du RDC et décrite dans la décision d'exécution de la Commission 2014/190/UE.

d'aides d'État (le financement est effectué au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État).

3.1.5. *Ressources propres du Groupe BEI couvertes par une garantie de l'EFSI (Fonds européen pour les investissements stratégiques)*¹⁴

Le soutien de l'EFSI ne répond pas aux critères de «ressources d'État» et ne constitue donc pas une aide d'État. En outre, les ressources de l'EFSI ne relèvent pas du champ d'application du règlement financier. Par conséquent, l'exigence de conformité aux règles en matière d'aides d'État, prévue à l'article 140, paragraphe 2, point c), du règlement financier, n'est pas applicable. Il n'est donc requis aucun contrôle de l'existence d'aides d'État pour le déploiement des ressources propres du Groupe BEI couvertes par une garantie de l'EFSI.

Les projets ou plateformes d'investissement soutenus par l'EFSI peuvent être combinés avec un soutien financier (cofinancement) des Fonds ESI ou avec des ressources publiques nationales. Dans de tels cas, ce financement supplémentaire est soumis aux règles en matière d'aides d'État, comme cela a été expliqué au point 3.1.1 ci-dessus.

Il existe également une note d'orientation distincte sur la combinaison des Fonds ESI et de l'EFSI, incluant des indications sur les aides d'État¹⁵.

Exemple:

La BEI met en place un fonds au moyen de ses ressources propres, avec une garantie de l'EFSI.

La création du fonds et sa mise en œuvre ne font pas intervenir de «ressources d'État» et ne donnent donc pas lieu à un contrôle de l'existence d'aides d'État.

En revanche, si le fonds reçoit d'autres ressources des Fonds ESI ou des ressources publiques nationales, cette partie du soutien sera considérée comme des «ressources d'État». Cette partie du soutien devra être conforme aux règles en matière d'aides d'État si les autres conditions de l'existence d'une aide d'État sont également remplies.

Il convient de noter que les ressources du Groupe BEI couvertes par une garantie de l'EFSI ne sont pas investies aux risques du Groupe BEI.

Par conséquent, un investissement du Groupe BEI ne peut, dans ce cas, être considéré comme un investissement privé au sens d'une «contribution propre» du Groupe BEI exempté de tout soutien public ou au sens d'une contribution émanant d'un investisseur privé, comme l'exigent les règles en matière d'aides d'État.

¹⁴ Règlement (UE) n° 2015/1017 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, JO L 169 du 1.7.2015, p. 1 («règlement EFSI»).

¹⁵ <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance/new-guidelines-combining-european-structural-and-investment-funds>

3.1.6. *Aperçu de l'évaluation nécessaire, quant à l'existence d'une aide d'État, du critère des «ressources d'État» par type de ressources*

Types de ressources				
Ressources des Fonds ESI (en gestion partagée)	Ressources publiques nationales	Fonds de l'Union gérés directement ou indirectement (par exemple, Horizon 2020, COSME16 ou Fonds ESI en gestion directe ou indirecte, ou ressources des Fonds ESI transférées sans conditions, voir point 3.1.3)	Ressources propres du Groupe BEI (sans couverture de risque ni autre soutien provenant de l'Union ou de ressources publiques nationales)	Ressources propres du Groupe BEI couvertes par une garantie de l'EFSI
Ressources d'État: oui Conformité obligatoire aux règles en matière d'aides d'État ¹⁷	Ressources d'État: oui Conformité obligatoire aux règles en matière d'aides d'État	Ressources d'État: non La cohérence avec les règles relatives aux aides d'État est garantie par la Commission au niveau de l'instrument.	Ressources d'État: non Aucune obligation en matière d'aides d'État	Ressources d'État: non Aucune obligation en matière d'aides d'État (voir aussi point 3.1.5)
Si différents types de ressources sont combinés, l'application des règles relatives aux aides d'État doit être vérifiée séparément pour chaque partie.				

3.2. «Entreprises» intervenant dans les instruments financiers¹⁸

Selon la notion d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, l'aide doit être accordée à une «entreprise». La Cour de justice a, de façon constante, défini les entreprises comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement¹⁹. Une «activité

¹⁶ Règlement (UE) n° 1287/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 33 («COSME»).

¹⁷ Des règles spécifiques en matière d'aides d'État s'appliquent au Feader et au FEAMP.

¹⁸ Pour de plus amples informations sur la notion d'entreprise, voir section 2 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

¹⁹ Affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Rec. I-6451, point 74.

économique» est une activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné²⁰.

La définition ci-avant d'une «entreprise» implique que:

- le statut de l'entité n'est pas déterminant (par exemple, une entité faisant partie de l'administration publique peut constituer une entreprise),
- la question de savoir si l'entité a été créée à des fins lucratives est sans importance (une entité sans but lucratif peut également offrir des biens et des services sur un marché),
- la qualification d'entreprise est toujours liée à une activité précise (une entité peut exercer à la fois des activités économiques et des activités qui ne le sont pas).

L'existence d'une aide d'État doit être vérifiée pour tous les acteurs intervenant dans un instrument financier. Il convient par conséquent de contrôler, pour chacun des acteurs, s'il peut être considéré comme une «entreprise», à moins que l'existence d'une aide d'État puisse être exclue sur la base d'autres exigences prévues à l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Les gestionnaires de fonds et investisseurs intervenant dans un instrument financier constituent normalement des «entreprises» étant donné qu'ils exercent une activité économique²¹. La situation peut s'avérer différente pour les bénéficiaires finaux, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes physiques n'exerçant pas d'activité économique ou exerçant des activités qui ne sont pas considérées comme revêtant un caractère économique.

3.3. Avantage²²

Une autre condition cumulative permettant de constater l'existence d'une aide d'État réside dans le fait que la mesure doit procurer un avantage. Au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, un avantage est un avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas pu obtenir dans les conditions normales du marché, c'est-à-dire en l'absence d'intervention de l'État²³. Par conséquent, l'existence d'un avantage (et donc d'une aide d'État) peut être exclue si les opérations économiques effectuées par les autorités publiques sont conformes aux conditions normales du marché.

Les éléments suivants sont particulièrement pertinents lors de l'application du critère de l'«opérateur en économie de marché» aux instruments financiers:

²⁰ Affaire 118/85, Rec. 2599, point 7.

²¹ Dans la mesure où il se borne à une activité de gestion et non de co-investissement, un gestionnaire de fonds peut être considéré comme un simple «vecteur» et ne tombe donc pas sous le coup de la notion d'«entreprise» visée à l'article 107, paragraphe 1, TFUE (voir affaire SA.37824; http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254119/254119_1608806_109_2.pdf); voir également décision dans l'affaire SA.36904, considérant 71, point b): http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256075/256075_1711610_153_2.pdf.

²² Pour de plus amples informations sur la notion d'avantage, voir la section 4 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

²³ Affaire C-39/94, Rec. I-3547, point 60.

- a) **Pour ce qui concerne les (co-)investisseurs**, il n'y a pas d'avantage (ni, partant, d'aide d'État) si l'investissement est effectué pari passu entre des investisseurs publics et privés ou si l'investissement public est conforme aux conditions du marché, la détermination étant opérée sur la base d'une analyse comparative ou d'autres méthodes d'appréciation.

Un investissement est considéré comme pari passu lorsque²⁴:

- il est réalisé aux mêmes conditions par des investisseurs publics et des investisseurs privés (les investisseurs, publics et privés, partagent les mêmes risques et la même rémunération, et leur niveau de subordination est identique pour une même classe de risque en cas de structure de financement à plusieurs niveaux), et
- les deux catégories d'opérateurs interviennent simultanément (les investisseurs publics et privés investissent conjointement dans le cadre d'une seule et même opération d'investissement) et
- l'intervention de l'investisseur privé revêt une importance économique réelle (les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques²⁵ fixent le minimum à 30 %).

Selon le point 35 desdites lignes directrices, si les conditions d'investissement (au niveau des investisseurs comme de l'intermédiaire financier) sont conformes au critère de l'opérateur en économie de marché, il est inutile de poursuivre les vérifications concernant une aide potentielle au niveau du bénéficiaire final.

Lorsque des instruments financiers permettent à des co-investisseurs privés d'effectuer des investissements en faveur du financement des risques dans une entreprise ou un ensemble d'entreprises à des conditions plus favorables que des investisseurs publics investissant dans les mêmes entreprises, ces investisseurs privés peuvent recevoir un avantage. Un tel avantage peut prendre diverses formes, telles que des rendements préférentiels (incitation liée au potentiel de hausse des profits) ou une exposition aux pertes inférieure à celle des investisseurs publics en cas de sous-performance de l'opération sous-jacente (protection contre les risques de pertes). La compatibilité d'une telle aide aux investisseurs doit être garantie.

Dans certains cas (par exemple, garanties ou absence d'investisseurs privés), les conditions du marché ne peuvent pas être directement établies par une vérification du respect des critères pari passu. Cela n'implique toutefois pas nécessairement que l'opération publique ne soit pas conforme aux conditions du marché. Dans de tels cas, il reste possible d'évaluer la conformité avec les conditions du marché sur la base d'une analyse comparative ou d'autres méthodes d'appréciation (par exemple, l'établissement de la VAN d'un investissement à un niveau acceptable pour un opérateur privé dans une économie de marché). Lorsqu'une opération est considérée

²⁴ Pour de plus amples informations sur les opérations pari passu, voir section 4.2.3.1, point i), de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

²⁵ Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, JO C 19 du 22.1.2014, p. 4.

comme conforme aux conditions du marché, cette opération ne constitue pas une aide d'État²⁶.

- b) **Les organismes mettant en œuvre les instruments financiers, gestionnaires de fonds, intermédiaires financiers et fonds de fonds** peuvent également être les bénéficiaires d'une aide d'État si la rémunération pour le service fourni ou les remboursements relatifs à la mise en œuvre des instruments financiers dépassent les tarifs du marché.

Il y a différentes manières de déterminer si la rémunération d'organismes mettant en œuvre des instruments financiers ou de gestionnaires de fonds est conforme aux tarifs du marché. Par exemple, si un gestionnaire de fonds est désigné à l'issue d'une procédure de sélection concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, sa rémunération peut être considérée comme conforme aux tarifs du marché. Cette exigence s'applique à tous les instruments financiers qui sont soumis aux règles en matière d'aides d'État.²⁷

En l'absence de procédure de sélection concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, la conformité aux conditions du marché de la rémunération ou des remboursements peut être établie par d'autres moyens. Pour ce qui concerne les rémunérations et remboursements respectant les règles du RDC, les instruments prêts à l'emploi décrits à la section 5 font en sorte que la rémunération soit conforme au marché. Pour ce qui concerne les rémunérations et remboursements qui ne respectent pas les règles du RDC ou ne relèvent pas du champ d'application des instruments prêts à l'emploi, la conformité au marché doit être évaluée au cas par cas.

- c) **Niveau des bénéficiaires finaux:** L'objectif général d'un instrument financier est de procurer un soutien à des bénéficiaires finaux. Par conséquent, il est inhérent à l'instrument financier que des bénéficiaires finaux puissent recevoir un avantage qu'ils n'auraient pas obtenu aux conditions normales du marché.

Cependant, tout prêt ou garantie remplissant les conditions décrites dans la communication sur les taux de référence²⁸ ou la section 3 de la communication sur les garanties²⁹ est considéré comme conforme au marché et ne constitue donc pas une aide d'État pour les bénéficiaires finaux. Pour ce qui concerne d'autres types de soutien également, il est possible d'établir qu'ils sont conformes au marché. Cependant, étant donné que les instruments financiers relevant de la politique de cohésion remédient aux défaillances du marché, il peut exister un avantage au niveau des bénéficiaires finaux.

²⁶ Pour de plus amples informations sur l'application du critère de la conformité aux conditions du marché, voir sections 4.2.3.2 et 4.2.3.4 de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

²⁷ Pour de plus amples informations, voir section 4.2.3.1, point ii), de la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État».

²⁸ Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JO C 14 du 19.1.2008, p. 6-9.

²⁹ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, JO C 155 du 20.6.2008, p. 10, modifiée par le rectificatif à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, JO C 244 du 25.9.2008, p. 32.

3.4. Distorsion de concurrence et incidences sur les échanges entre États membres, aides de minimis

Une aide ne constitue une aide d'État que si elle fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

En outre, les aides satisfaisant aux conditions énoncées dans le règlement de minimis applicable sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères établis à l'article 107, paragraphe 1, TFUE et ne sont pas soumises, de ce fait, à l'obligation de notification des aides d'État. Pour la période de financement 2014-2020, c'est principalement le règlement (UE) n° 1407/2013³⁰ qui est à prendre en compte, lequel fixe le seuil de minimis par entreprise unique à 200 000 EUR sur une période de trois ans. Outre ce seuil, toutes les autres conditions prévues par le règlement de minimis applicable doivent être remplies.

Bien que, comme indiqué ci-avant, les **activités agricoles primaires** relevant du Feader soient exemptées des règles relatives aux aides d'État, les activités non prévues à l'annexe soutenues par les instruments financiers du Feader doivent respecter les règles générales relatives aux aides d'État. De même, dans le cas d'activités agricoles soutenues par des instruments financiers non financés par le Feader, les règles relatives aux aides d'État sont applicables, à savoir le plafond agricole de minimis (15 000 EUR par entreprise unique sur une période de trois ans), de même que d'autres règles définies par le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission³¹ doivent être respectées.

Pour ce qui concerne les produits de la pêche et de l'aquaculture visés par l'annexe I TFUE, les paiements effectués par les États membres dans le cadre du cofinancement au titre du FEAMP en conformité avec le règlement FEAMP ne sont en principe pas considérés comme une aide d'État (voir article 8, paragraphe 2, du règlement FEAMP). Pour ce qui concerne les projets et programmes non liés à la pêche (c'est-à-dire les questions de politique maritime intégrée), le régime des aides d'État s'applique.

Les aides d'État ne dépassant pas un certain plafond sur une certaine période sont en principe considérées comme ne remplissant pas tous les critères établis à l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Ce sont des aides dites «de minimis». Le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission [remplaçant le règlement (CE) n° 875/2007 de la Commission] s'applique aux aides octroyées aux entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture, à l'exception des cas énumérés à l'article 1er dudit règlement, et fixe le plafond à 30 000 EUR par bénéficiaire sur une période de trois ans (règlement de minimis pour le secteur de la pêche). De plus, chaque État membre doit respecter le montant cumulé maximal fixé à l'annexe du règlement de minimis pour le secteur de la pêche («plafond national») lors de l'octroi d'aides aux entreprises actives dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. Outre d'autres règles définies dans le règlement de minimis dans le secteur de la pêche, les aides de minimis octroyées à toutes les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture sur une période de trois ans ne peuvent excéder 2,5 % du chiffre d'affaires annuel des activités de capture, de transformation et de l'aquaculture, par État membre.

³⁰ Règlement (UE) n° 1407/2013, JO L 352 du 24.12.2013, p. 1 («règlement de minimis»).

³¹ Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 (JO L 190 du 28.6.2014, p. 45–54).

Le règlement de minimis peut être appliqué pour chacun des acteurs intervenant dans un instrument financier. Cependant, toutes les conditions prévues par le règlement doivent être remplies.

Une attention particulière doit être accordée aux points suivants:

En vertu des dispositions régissant les Fonds ESI, les organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers ne doivent recevoir aucune aide d'État, ce qui inclut les aides de minimis, à des fins de mise en œuvre, car cela ne serait pas conforme aux objectifs des Fonds ESI pour ce qui concerne l'instrument financier, lequel est censé acheminer les ressources vers les bénéficiaires finaux.³² Par conséquent, même s'il s'avère possible de respecter les règles en matière d'aides d'État pour ce qui concerne les organismes chargés de la mise en œuvre des instruments financiers, il convient de noter que l'aide octroyée à ces organismes par les Fonds ESI n'est en principe pas conforme aux dispositions relatives aux Fonds ESI.

Pour ce qui concerne les bénéficiaires finaux, il convient d'accorder une attention particulière à la question de savoir si le bénéficiaire final fait partie d'un groupe de sociétés. Le seuil de minimis s'applique par «entreprise unique». L'aide doit par conséquent n'être octroyée qu'à concurrence du seuil de 200 000 EUR sur trois ans commun à l'ensemble des sociétés d'un groupe qui sont considérées comme constituant une entreprise unique.

En outre, les États membres doivent accorder une attention particulière au fait que l'aide consistant en des participations, des quasi-participations et des apports de capitaux ne peut relever des dispositions du règlement de minimis, sauf si les capitaux ou le montant total de l'apport de capitaux publics ne dépassent pas le plafond de minimis, ou dans les cas où les conditions relatives aux primes «refuges» du règlement de minimis sont remplies.

4. EXEMPTIONS DE NOTIFICATION

En présence d'une aide d'État, l'article 108, paragraphe 3, TFUE prévoit, d'une manière générale, que l'État membre concerné doit procéder à une notification d'aide d'État. Cependant, du fait de l'extension du champ d'application du règlement général d'exemption par catégorie³³ («RGEC 2014»), les possibilités de s'exonérer de la procédure de notification d'aides d'État se sont fortement accrues.

Pour ce qui concerne les instruments financiers relatifs à la politique de cohésion, les dispositions du RGEC 2014 suivantes sont particulièrement importantes:

- l'article 16 (aides à finalité régionale en faveur du développement urbain),
- l'article 21 (aides au financement des risques),
- l'article 22 (aides en faveur des jeunes pousses),

³² Cela est sans préjudice du fait qu'un organisme chargé de la mise en œuvre d'instruments financiers peut recevoir le soutien de Fonds.

ESI à d'autres fins, par exemple une aide à la formation de travailleurs.

³³ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, JO L 187 du 26.6.2014.

- l'article 39 (aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments),
- l'article 52 (aides en faveur des infrastructures à haut débit).

Outre les cinq dispositions susmentionnées du RGEC, les bénéficiaires d'aides à différents niveaux des instruments financiers peuvent également bénéficier d'autres dispositions du RGEC 2014. En particulier, la disposition de l'article 14 dudit règlement, relative aux aides à l'investissement à finalité régionale, peut s'appliquer à des instruments financiers dans les régions assistées.

Les services de la Commission ont fourni des orientations supplémentaires quant à l'interprétation du RGEC 2014 dans un guide pratique de questions et réponses³⁴.

Par ailleurs, il existe des règlements sectoriels d'exemption par catégorie, tels que le 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 («règlement d'exemption par catégorie pour l'agriculture»).

De même, pour ce qui concerne la pêche et l'aquaculture, il existe également un règlement sectoriel, le règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission, qui est le nouveau règlement d'exemption par catégorie applicable à ce secteur, adopté le 16 décembre 2014 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

5. INSTRUMENTS «PRETS A L'EMPLOI»

La Commission a élaboré des conditions standard pour certains types d'instruments financiers. Ces conditions standard garantissent le respect des règles en matière d'aides d'État et facilitent ainsi la mise en œuvre d'un soutien financier de l'Union en faveur des bénéficiaires finaux. Le recours des États membres aux instruments prêts à l'emploi est facultatif.

Jusqu'ici, cinq instruments «prêts à l'emploi» différents ont été adoptés par la Commission³⁵:

- **Prêt avec partage des risques** au soutien des PME

Le «prêt avec partage des risques prêt à l'emploi» est conçu comme un instrument dépourvu d'aides d'État, c'est-à-dire avec une rémunération conforme aux conditions du marché pour l'intermédiaire financier, et un transfert complet de l'avantage financier par l'intermédiaire financier aux bénéficiaires finaux. Le financement fourni aux bénéficiaires finaux est couvert par le règlement de minimis applicable.

- **Garantie de portefeuille plafonnée**

La garantie de portefeuille plafonnée offre une couverture du risque pour de nouveaux prêts performants aux PME, et est conçue comme un instrument dépourvu d'aides d'État, c'est-à-dire conforme aux conditions du marché au niveau des

³⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html.

³⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 964/2014 de la Commission (JO L 271 du 12.9.2014, p. 16).

intermédiaires financiers gérant le fonds de garantie et des établissements financiers créant les portefeuilles de nouveaux prêts. L'aide aux bénéficiaires finaux est couverte par le règlement de minimis applicable.

- **Prêt pour rénovation en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans le secteur des immeubles résidentiels**

Ce prêt est conçu comme un instrument dépourvu d'aides d'État, c'est-à-dire avec une rémunération conforme aux conditions du marché pour l'intermédiaire financier, et un transfert complet de l'avantage financier par l'intermédiaire financier aux bénéficiaires finaux. Le financement fourni aux bénéficiaires finaux est couvert par le règlement de minimis applicable.

- **Fonds de développement urbain**

Le Fonds de développement urbain revêt la forme d'un fonds de prêts pour des projets de développement urbain dans des régions assistées et est conçu comme un instrument exempté de l'obligation de notification d'aide d'État en vertu de l'article 16 du RGEC 2014.

- **Instrument de co-investissement**

L'instrument de co-investissement revêt la forme d'un fonds de capital-investissement à destination des PME. Il est conçu comme un instrument exempté de l'obligation de notification d'aide d'État en vertu de l'article 21 du RGEC 2014.

De plus amples informations sur les instruments prêts à l'emploi sont accessibles sur le lien suivant:

<https://www.fi-compass.eu/publication/event-material/presentation-financial-instruments-under-esif-standard-terms-and>

6. CAS DANS LESQUELS UNE NOTIFICATION D'AIDE D'ÉTAT EST REQUISE

Si un instrument financier implique l'octroi d'aides d'État ne remplissant pas les conditions d'exemption de l'obligation de notification, l'État membre concerné doit procéder à une notification d'aide d'État. Aucune aide ne peut être octroyée avant que la Commission européenne n'ait adopté une décision approuvant l'aide d'État.

Les autorités nationales sollicitant un avis concernant des notifications d'aide d'État peuvent s'adresser à leur principal point de contact national sur les questions d'aides d'État. En outre, la direction générale de la concurrence de la Commission (DG Concurrence) propose une assistance aux États membres en vue de l'élaboration de leurs notifications d'aide d'État. De plus amples informations figurent également sur le site de la DG Concurrence³⁶.

³⁶ http://ec.europa.eu/competition/index_fr.html