

Paris, le 23 mai 2023

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Objet : Réponse des autorités françaises à la consultation de la Commission européenne sur la révision du règlement (UE) n° 360/2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG)

Dans le prolongement de l'appel à contributions organisé en décembre 2022 concernant la révision du règlement (UE) n° 360/2012 relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, la Commission a lancé le 19 avril 2023 une consultation sur un projet de règlement révisé. Le texte en vigueur prévoit actuellement que sont exemptées du contrôle des aides d'Etat les aides n'excédant pas 500 000 €, sur une période de trois ans, pour les entreprises fournissant dans SIEG dans le marché intérieur de l'Union.

Le projet de règlement introduit des modifications qui concernent principalement trois aspects du texte. La Commission propose, en effet, (i) de porter de 500 000 € à 650 000 € le plafond *de minimis* applicable aux entreprises fournissant un SIEG pour tenir compte de l'inflation, (ii) d'aligner certaines notions du règlement relatif aux SIEG sur le règlement *de minimis* général (règlement (UE) n° 1407/2013) et (iii) de renforcer les exigences de transparence par l'introduction d'un registre public obligatoire au niveau national ou au niveau de l'Union.

Compte tenu de l'évolution de l'inflation, les autorités françaises préconisent un relèvement du plafond *de minimis* SIEG à 750 000 € sur une période glissante de trois ans. Elles invitent par ailleurs la Commission à procéder à un rehaussement du plafond pour les RUP, au profit des entreprises implantées dans les territoires ultramarins, dans le règlement *de minimis* pour les SIEG, ainsi qu'elles l'ont demandé pour le règlement *de minimis* général.

Les autorités françaises remercient, par ailleurs, la Commission d'avoir tenu compte de leurs propositions visant à aligner le règlement *de minimis* SIEG sur le règlement *de minimis* général en ce qui concerne : l'appréciation du plafond d'aide maximum au niveau de l'« entreprise unique », l'exclusion des entreprises

« en difficulté », les règles applicables aux cas de fusions/acquisitions. Les autorités françaises demandent toutefois que le cadre de l'entreprise unique prenne en compte l'organisation des organismes sans but lucratif qui réalisent des services d'intérêt économique général.

Elles soulignent néanmoins que, comme pour le règlement *de minimis* général, les dispositions relatives à l'exclusion des aides à l'exportation devraient être actualisées pour tenir compte des de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en la matière.

Les autorités françaises sont opposées à l'obligation de créer un registre obligatoire de transparence. Dans l'hypothèse où une telle obligation serait malgré tout adoptée, les autorités françaises demandent un délai supplémentaire pour la mise en place effective du registre central ou, à défaut, un montant en deça duquel les autorités publiques ne rempliront pas le registre, le temps d'analyser les applications pratiques du registre par les autorités et de créer les interfaces de programmation d'application sécurisant les informations et évitant les doubles saisies chronophages.

I. Révision du plafond *de minimis*

La Commission propose, dans son projet de règlement révisé, de porter de 500 000 € à 650 000 € le plafond des aides *de minimis* pour la prestation de SIEG qu'une même entreprise peut recevoir d'un Etat membre sur une période de trois ans. Elle précise que « *Ce plafond reflète l'inflation qui a été observée depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 360/2012 et l'évolution probable attendue au cours de la période de validité du présent règlement. Il est nécessaire que toute mesure entrant dans le champ d'application du présent règlement puisse être considéré comme n'affectant pas les échanges entre Etats membres et comme ne faussant pas ou ne menaçant pas de fausser la concurrence* » (considérant 5).

Les autorités françaises reconnaissent l'importance que la notion d'aide *de minimis* soit définie de manière objective, de sorte à prévenir toute affectation des échanges et distorsion de la concurrence au sein du marché intérieur. Aussi, elles estiment que l'actualisation du seuil *de minimis* doit traduire le plus fidèlement possible l'inflation observée et anticipée dans l'Union européenne sur la période 2014-2030. Or, une analyse fondée sur des données d'Eurostat (observées entre 2014 et 2021, estimées entre 2022 et 2024) et la cible d'inflation de la Banque Centrale européenne (BCE) à compter de 2025 montre qu'en moyenne un taux d'inflation annuel moyen d'environ 2,38 %¹ est estimé sur la période 2014-2030.

Aussi, une actualisation du seuil *de minimis* selon les modalités prévues par la Commission européenne en considérant la dynamique d'inflation observée et anticipée entre 2014 et 2030 aboutit, à fixer ce seuil à 745 808 €².

Afin d'obtenir une lisibilité de ce seuil, les autorités françaises demandent que le plafond soit relevé à 750 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

II. Mise en cohérence avec le règlement *de minimis* général

1. Définition de l'« entreprise unique »

Le règlement *de minimis* SIEG prévoit que le plafond de 500 000 € doit s'apprécier au niveau d'« une même entreprise », tandis que le règlement *de minimis* général fixe le plafond de 200 000 € au niveau d'une « entreprise unique ». La Commission propose, dans son projet de règlement, de reprendre la notion d'entreprise unique en

¹ Sources : Eurostat - Taux d'inflation annuels observés de 2013 à 2021 et Autumn 2022 Economic Forecast prévisions publiées en novembre 2022 des taux d'inflation entre 2022 et 2024. Les taux d'inflation annuels de 2025 – 2030 sont fixés à la cible de 2% de la BCE.

² Les autorités françaises ont appliqué la formule suivante :

$$Seuil^{2023} = 500\,000 * (1 + 2,38\%)^{2030-2013}$$

$Seuil^{2023} = 745\,808$

énonçant de façon exhaustive à l'article 2, paragraphe 2, les critères permettant de déterminer les cas dans lesquels deux entreprises ou plus d'un même Etat membre doivent être considérées comme constituant une entreprise unique. Ces critères s'appuient sur ceux énoncés dans la recommandation 2003/361/CE relative à la définition des petites et moyennes entreprises (PME) et à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 portant exemptions générales par catégorie (RGEC) définissant les « entreprises liées ».

Les autorités françaises remercient la Commission pour cette proposition qui met en cohérence le règlement de minimis SIEG avec le règlement de minimis général, ainsi que la recommandation de 2003 et le RGEC et sera source de plus grande sécurité juridique.

Toutefois, la définition retenue de l'« entreprise unique » restreint les possibilités offertes aux organismes sans but lucratif (OBNL) de développer leurs activités pour étendre leur activité, leurs partenariats notamment dans le cadre de la filialisation qui consiste pour les associations et fondations françaises à créer une filiale ou à devenir associée au sein d'une filiale préexistante, sous forme de société civile ou commerciale.

En droit français et plus particulièrement au terme de la doctrine fiscale, la filialisation recouvre plusieurs hypothèses : la « gestion passive » et la « gestion active », à savoir :

- Une gestion passive : l'OBNL possède tout ou partie du capital d'une société mais n'y joue directement aucun rôle de gestion. Il se limite à un rôle d'actionnaire passif. Il s'agit alors d'une gestion patrimoniale de la filiale.
- Une gestion active : l'OBNL intervient dans tout ou partie de la gestion de la filiale. Il en est ainsi si l'un des critères suivants est rempli :
 - la participation de l'OBNL est majoritaire dans le capital de la société et l'organisme intervient concrètement et de façon importante dans la gestion de la filiale. La détention majoritaire du capital n'est pas suffisante pour qualifier la gestion de gestion active.
 - il existe des liens économiques entre les deux entités : existence d'une complémentarité économique ou commerciale avec la filiale. Cette complémentarité désigne à la fois la situation dans laquelle l'activité non lucrative tend à développer l'activité de la société commerciale, et celle dans laquelle cette dernière confère à l'activité non lucrative de l'organisme, par contagion de ses propres buts et pratiques commerciales, tout ou partie des avantages liés au recours au marché.
 - les dirigeants de la filiale sont les mêmes ou ont des liens de parenté avec les dirigeants de l'OBNL.

Ces critères de « gestion passive » et « gestion active » permettent d'identifier l'existence d'un lien entre deux entités et d'en conclure, le cas échéant, à l'existence d'une entreprise unique.

Au regard de ces hypothèses, la notion d'entreprise unique telle que définie dans le projet de règlement aurait pour conséquence pour les OBNL de les priver des options de filialisation par société unipersonnelle même pour une simple gestion patrimoniale d'immeuble, et donc de les priver d'une opportunité de développer leur activité .

Par ailleurs, elle ne tient pas compte de l'obligation faite à certaines structures de procéder à une filialisation de leurs activités. A titre d'exemple, pour le champ sportif, certaines associations qui participent habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui leur procurent des recettes d'un certain montant ou qui emploient des sportifs, ont l'obligation de constituer une société commerciale.

Enfin, l'effet de la définition sur les capacités de développement de l'activité des associations apparaît en contradiction avec les travaux en cours à l'échelon européenne visant à la création d'un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières visant notamment à favoriser la coopération entre OBNL.

Dès lors, la particularité attachée aux services d'intérêt général portés dans une grande mesure par des OBNL et l'évident attachement des de la France (NAF du 21/12/2022 - SGAE/SSJC/2022/0394), du Parlement et de la Commission au développement des OBNL sous forme d'association ou de fondation, impose de prévoir une exception au même titre que celle visant les entreprises contrôlées par le ou les mêmes organismes publics mais qui sont dotées d'un pouvoir de décision autonome.

Les autorités françaises remercient la Commission de bien vouloir prévoir à titre dérogatoire que l'entreprise à but non lucratif, notamment sous forme d'association ou de fondation, possédant tout ou partie du capital d'une société mais n'y jouant directement aucun rôle de gestion, ne doivent pas être considérées comme des entreprises liées.

2. Exclusion des entreprises en difficulté

Contrairement au règlement *de minimis* général, le règlement SIEG exclut - au terme de son article premier, paragraphe 2, point h) - les entreprises « en difficulté ». Afin d'harmoniser le règlement SIEG avec le règlement général et également avec la Décision d'exemption 2012/21/UE³ cette exclusion devrait être supprimée.

Les autorités françaises remercient la Commission d'avoir tenu compte de leur proposition, lors de l'appel à contributions, de supprimer les entreprises en difficulté du champ des exclusions du règlement prévues à l'article premier (suppression du point h) du paragraphe 2 et du paragraphe 2 bis).

3. Prise en compte des fusions et acquisitions dans le cadre de la vérification du respect du plafond d'aide

Les autorités françaises remercient également la Commission d'avoir tenu compte de leur proposition d'inclure dans le règlement *de minimis* SIEG une mention précisant les règles applicables en cas de fusion/acquisition.

La règle prévue à cet égard dans le règlement *de minimis* général est, en effet, reprise à l'article 3, paragraphe 8, du projet de règlement *de minimis* SIEG, garantissant ainsi la cohérence entre ces deux règlements.

4. Aides à l'exportation

Les autorités françaises accueillent favorablement l'initiative de la Commission relative à la modification du Considérant portant sur les aides à l'exportation mais estiment que cette adaptation doit être poursuivie afin de tenir compte de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en la matière.

Ainsi que l'a rappelé la CJUE, l'interdiction des aides à l'exportation « *ne saurait [...] s'interpréter strictement* »⁴ et ne porte que sur les aides qui sont directement liées aux quantités de produits exportés⁵. Il paraît nécessaire de tenir compte de cet arrêt de la Cour dans le cadre de la révision à venir et d'adapter en conséquence le considérant 12 du projet (actuel considérant 10) et l'article 1(2)(d) du règlement n°360/2012 (voir infra.).

En outre, les autorités françaises estiment que les aides visant à couvrir les coûts relatifs à la défense et ou à la promotion des langues officielles des Etats membres, au même titre notamment que les coûts de participation à des foires commerciales, ne constituent généralement pas des aides à l'exportation. En effet, la promotion des langues entre dans le champ des activités favorisant la diversité culturelle, et ces dernières, par nature, et ce dans la plupart des éventualités, ne sauraient constituer une aide au sens du Traité (voir en ce sens la Communication sur la notion d'aide (C/2016/2946), §§ 33 et 34). En toute hypothèse, même si le financement de tels coûts était susceptible de constituer une aide, il ne s'agirait en aucune mesure d'une aide à l'exportation, mais bien à la promotion de la culture.

Propositions d'amendement :

Considérant 12

*Le présent règlement ne s'applique pas aux aides de minimis à l'exportation ni aux aides de minimis favorisant l'utilisation de biens ou services nationaux par préférence aux produits ou services importés. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que le règlement (CE) n° 1998/2006 « n'exclut pas toute aide qui pourrait avoir une incidence sur les exportations, mais seulement celles qui ont pour objet direct, par la forme même qu'elles prennent, de soutenir les ventes dans un autre Etat ». A cet égard, la Cour précise qu'une aide, « à condition qu'elle ne soit pas, sous une forme ou une autre, déterminée, dans son principe et dans son montant, par la **quantité de produits exportés**, n'est pas au nombre des « aides en faveur d'activités liées à l'exportation » »¹. En règle générale, les aides visant à couvrir les coûts de participation à des foires commerciales ou le coût*

³ Décision de la Commission relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2 du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG.

⁴ Arrêt de la Cour de justice du 28 février 2018, ZPT AD/Narodno sabranie na Republika Bulgaria e.a., C-518/16, ECLI:EU:C:2018:126, point 51.

⁵ *Ibid.*, point 56.

d'études ou de services de conseil nécessaires au lancement d'un nouveau produit ou au lancement d'un produit existant sur un nouveau marché dans un autre État membre ou dans un pays tiers ou les coûts relatifs à la défense ou à la promotion des langues officielles des États membres ne constituent pas des aides à l'exportation.

Article premier

1. *Le présent règlement s'applique aux aides octroyées aux entreprises fournissant un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité.*
2. *Il ne s'applique pas :*
 - a) (...)
 - d) *aux aides en faveur d'activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des États membres, c'est-à-dire des aides déterminées, dans leur principe et dans leur montant, par la quantité de produits exportés directement liées aux quantités exportées et des aides servant à financer la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution ou d'autres dépenses courantes liées à l'activité d'exportation ;*

III. Le registre central des aides

Les autorités françaises sont opposées à l'obligation de créer un registre obligatoire de transparence. En effet, alors que les aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ne sont pas considérées comme des aides d'État car trop faibles pour affecter la concurrence, elles seraient régies par un dispositif de contrôle plus strict encore que des aides versées sur le fondement de régimes exemptés comme le RGEC.

En effet, « *Il convient de considérer, à la lumière de l'expérience de la Commission, que l'aide accordée aux entreprises fournissant un service d'intérêt économique général n'affecte pas les échanges entre États membres et/ou ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence si le montant total des aides reçues par l'entreprise bénéficiaire pour la prestation de services d'intérêt économique général n'excède pas 500 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux.* » (actuel considérant 4, règlement n°360/2012). Ces aides de faible montant n'affectent pas les échanges entre les États membres et ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence. Un soutien qui ne répond pas aux quatre critères cumulatifs prévus par l'article 107 TFUE n'est pas soumis aux règles applicables habituellement aux aides d'État, telles que les obligations de transparence.

La mise en place d'un tel dispositif nécessite de surcroît l'engagement de coûts de mise en œuvre élevés, coûts qui seraient disproportionnés au regard du montant des aides considérées. Dans les contextes de contraintes budgétaires et de diminution des ressources humaines que connaissent de nombreux États membres, les autorités françaises considèrent qu'il est préférable de concentrer les moyens sur les risques de distorsion de concurrence les plus importants.

En tout état de cause, si la création technique dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur du projet de règlement est possible, sa mise en œuvre dans ce même laps de temps laisse trop peu de temps pour permettre une bonne appropriation du dispositif par l'ensemble des autorités publiques.

Il est essentiel que les États membres, à l'instar du dispositif actuel, conservent la possibilité de choisir entre d'une part la mise en place d'un registre central ou d'autre part les obligations de notification au bénéficiaire du caractère *de minimis* de l'aide et d'obtention de la part du bénéficiaire d'une déclaration. Il semble ainsi nécessaire de conserver les souplesses en matière de vérification du respect de ce seuil directement auprès des demandeurs.

Les autorités françaises tiennent à faire part à la Commission de leur opposition à l'obligation de tenue d'un registre central. Dans l'hypothèse où cette obligation serait tout de même adoptée, les autorités françaises demandent à la Commission de prévoir un délai supplémentaire pour sa mise en place effective ou, à défaut, un montant en deçà duquel les autorités publiques ne rempliront pas le registre (de l'ordre de 10 à 20% du plafond du règlement), le temps d'analyser les applications pratiques du registre par les autorités et de créer

les interfaces de programmation d'application sécurisant les informations et évitant les doubles saisies chronophages.

IV. Adaptation du règlement de minimis SIEG aux spécificités des régions ultrapériphériques

L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les régions ultrapériphériques, leurs spécificités et les « facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ». La réglementation relative aux aides d'Etat peut par conséquent être adaptée aux RUP en application de cet article.

La Commission, dans sa Communication « Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union » du 3 mai 2022, s'engage à « tenir compte des spécificités de ces régions dans la révision des règlements et des lignes directrices en matière d'aides d'Etat dans tous les secteurs ».

Les conclusions du Conseil du 21 juin 2022, relatives à cette Communication invitent enfin la Commission à « adapter pleinement, ses règles, en particulier celles relatives aux aides d'Etat, à la situation des régions ultrapériphériques » (point 36).

Les autorités françaises considèrent ainsi que la portée de l'article 349 pourrait être mieux traduite dans le règlement de minimis SIEG par une majoration des plafonds pour les entreprises des RUP investies d'une mission d'intérêt économique général.

Dès lors, les autorités françaises invitent la Commission à procéder à un rehaussement du plafond pour les RUP, au profit des entreprises implantées dans les territoires ultramarins, dans le règlement de minimis pour les SIEG, ainsi qu'elles l'ont demandé dans le règlement de minimis général.

Ce bonus, fondé sur une moyenne des surcoûts constatés et documentés par la littérature économique, pourrait être de 20% et s'ajouterait par conséquent au plafond de 750 000 € demandé par les autorités françaises, qu'une entreprise implantée dans les territoires ultramarins et investie d'une mission d'intérêt économique général peut recevoir sur une période de 3 ans.

Le rehaussement du plafond est justifié dès lors que, d'une part, les entreprises des régions ultrapériphériques sont soumises à des surcoûts liés directement aux spécificités reconnues par le TFUE, et, d'autre part, les entreprises ultramarines du fait de leur éloignement et de leurs spécificités sont susceptibles d'avoir un impact moindre sur l'équilibre concurrentiel du marché intérieur.

Il peut être considéré que la majoration des plafonds de minimis et en particulier le de minimis SIEG aurait un effet très réduit, presque minime, sur la concurrence interétatique. En effet, et ainsi que le souligne la Commission elle-même dans son guide relatif aux SIEG, « le règlement de minimis relatif aux SIEG repose sur le principe selon lequel un plafond plus élevé est justifié pour les mesures liées à la prestation d'un SIEG parce qu'au moins une partie du montant est octroyée en tant que compensation pour les coûts supplémentaires liés à la prestation du SIEG. L'avantage potentiel pour un prestataire de SIEG est donc inférieur à la compensation effectivement octroyée, alors que dans le cadre du règlement de minimis général, l'avantage tiré du même montant serait plus élevé. Le plafond jusqu'auquel il n'y a pas d'effet sur la concurrence et les échanges entre Etats membres est donc supérieur en cas de compensation d'un SIEG⁶ ». D'une manière générale, les autorités françaises considèrent que l'incidence des aides de minimis octroyées dans les économies ultramarines est mineure par nature, compte tenu des caractéristiques des marchés sur lesquels opèrent les entreprises.

En outre, les autorités françaises, au vu des caractéristiques socio-économiques des territoires ultramarins, considèrent que l'existence de SIEG locaux y est rendue plus nécessaire encore que dans d'autres territoires.

En effet, au-delà de la seule étroitesse des marchés, susceptible de générer de fait une carence de marché ; les facteurs suivants justifient pleinement la nécessité de SIEG locaux en particulier dans le domaine de l'économie sociale et solidaire :

- Les cinq DROM font partie des 10 % des régions européennes (NUTS 2) les plus touchées par le chômage : dans ces régions, le taux de chômage est supérieur à 17 %, contre 7,6 % en moyenne dans l'Union

⁶ Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de marchés publics et de marché intérieur, SWD(2013)53 final/2 du 29/04/2013, p.52.

européenne (UE). Ainsi, les taux de chômage des DROM sont parmi les plus élevés de l'UE avec ceux des régions grecques, du sud de l'Espagne et de quelques régions du sud de l'Italie. En particulier, le taux de chômage à Mayotte (30 %) est le plus élevé de l'UE, légèrement supérieur à ceux des régions grecques de Macédoine et de Grèce occidentales, et de l'Estrémadure en Espagne.

- Les taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans dans les DOM sont parmi les plus faibles des régions européennes avec ceux des régions du sud de l'Italie et de la Grèce. Marquée par une population en âge de travailler très jeune et peu formée, Mayotte est la seule région européenne où le taux d'emploi est en dessous des 35 %, soit 6 points de moins qu'en Sicile ou en Calabre.
- Les phénomènes de halo y sont parfois plus aigus sur certains territoires tels que la Guyane.

Article 3

Aide de minimis

2. « Le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique fournissant des services d'intérêt économique général ne peut excéder ~~650 000 EUR~~ **750 000 EUR** sur une période de trois exercices fiscaux. La période de trois exercices fiscaux est déterminée par référence aux exercices fiscaux utilisés par l'entreprise dans l'État membre concerné ».

Dans les régions ultrapériphériques, ce montant est majoré de 20%. ».

Article 4

Calcul de l'équivalent-subvention brut

Article 4, ajout d'un paragraphe 8 :

« 8. Dans les régions ultrapériphériques, les montants mentionnés dans le présent article sont majorés de 20%. »

5. Autres :

La Commission pourrait-elle préciser la portée de l'introduction de la notion de « subventions en espèces » figurant au considérant 17 et à l'article 3.5 du projet de règlement ?

ⁱ Arrêt de la Cour de justice du 28 février 2018, ZPT AD/Narodno sabranie na Republika Bulgaria e.a., C-518/16, ECLI:EU:C:2018:126, point 56.