

FICHE 5

Règles de cumul et articulation avec les autres règles du traité

Sont ici présentés succinctement quelques sujets communs à l'ensemble des aides d'État. Seront abordées les questions suivantes :

- le cumul d'aides (possibilité de principe, exceptions et régime) ;
- les relations entre les règles en matière d'aides d'État, les règles de concurrence et les règles relatives aux libertés de circulation.

I. Le cumul d'aides

La communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes définit le cumul d'aides comme « *l'application de plus d'un régime d'aides à un projet d'investissements donné*¹ ». Par exemple, il y a cumul d'aides lorsqu'une aide sectorielle vient compléter une aide à la protection de l'environnement, ou lorsqu'une aide à la recherche et au développement accompagne une aide à la formation.

En soi, le cumul n'est pas contraire au droit de l'Union européenne, dès lors que les aides accordées sont légales² : l'administration peut décider d'aider plusieurs fois la même entreprise ou un même projet, sous certaines conditions toutefois. La première d'entre elles peut être explicitée en ces termes : « *Le calcul du montant d'aide qui peut être déclaré compatible s'effectue sur la base du montant des dépenses éligibles, d'une part, et de l'intensité maximale admissible pour le type d'aide concerné, d'autre part. Dans ce contexte, si un État entend cumuler plusieurs aides différentes en faveur d'une seule dépense éligible, l'intensité maximale admissible est appliquée à l'égard du montant cumulé des aides*³ ». Lorsque les dépenses sont admissibles au bénéfice d'aides à plusieurs finalités différentes, elles peuvent être soumises au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Tel est le principe, qui appelle quelques précisions⁴.

1. Communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes, *JOCE* C 3, 5 janvier 1985, p. 3. Bien que la Commission ait précisé, dans sa communication du 30 avril 2004 concernant le caractère obsolète de certains textes relatifs à la politique en matière d'aides d'État, ne plus appliquer cette communication, la définition générale qu'elle donne du cumul d'aides demeure valable.

2. L'effet cumulé des aides antérieures incompatibles non restituées et des aides nouvelles est en principe contraire au droit de l'Union : par exemple, CJUE, 16 décembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA*, aff. C 480/09 P, pts 95 à 97. Cf. fiche 19, point 1.3.

3. J.-P. Keppenne, *Guides des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999.

4. On relèvera que la CJUE se montre attentive à la question du cumul d'aides d'État : « *L'importance relativement faible d'une aide étatique ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés. [...] D'autres éléments peuvent en effet jouer un rôle déterminant dans l'appréciation d'une aide sur les échanges, notamment le caractère cumulatif de l'aide ainsi que la circonstance que les entreprises bénéficiaires opèrent dans un secteur particulièrement exposé à la concurrence* » (CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/ Commission*, aff. C-113/00, cf. pt 30 et C-114/00, cf. pt 30).

1.1. Cumul et aides de minimis⁵

Le nouveau règlement *de minimis* adopté le 18 décembre 2013, et applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, est venu remplacer, le règlement n°1998/2006 arrivé à échéance le 31 décembre 2013⁶. Ces nouvelles dispositions apportent notamment des précisions et compléments en matière de cumul.

Ainsi, son article 5 § 2 précise les dispositions applicables lorsque les mesures cumulées portent sur les mêmes coûts admissibles : « *Les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État octroyées pour les mêmes coûts admissibles ni avec des aides d'État en faveur de la même mesure de financement de risques si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité d'aide ou du montant d'aide les plus élevés applicables, fixés dans les circonstances propres à chaque cas, par un règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptée par la Commission* »⁷.

Cette limitation du cumul ne vaut pas lorsque les aides *de minimis* ne peuvent pas être rattachées à des coûts admissibles spécifiques : « *Les aides de minimis qui ne sont pas octroyées pour des coûts admissibles spécifiques ou qui ne peuvent pas être rattachées à de tels coûts peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État octroyées sur le fondement d'un règlement d'exemption par catégorie ou d'une décision adoptée par la Commission* ».

Conformément au règlement précité, un État n'octroie une nouvelle aide *de minimis* qu'après avoir vérifié que, cumulée avec les aides déjà octroyées à l'entreprise concernée, cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides reçues au-delà du plafond admissible. L'État doit informer l'entreprise bénéficiaire de l'aide *de minimis* du montant et du caractère *de minimis* de cette aide. Il doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues sur une période de trois ans. Les États peuvent, en outre, créer un registre central sur les aides *de minimis*.

1.2. Cumul et aides exemptées de notification

Le règlement d'exemption par catégorie (RGEC) n°651/2014 du 17 juin 2014⁸, consacre son article 8 au cumul des aides.

Pour vérifier le respect des seuils de notification fixés dans son article 4 ainsi que les intensités d'aides fixées dans son chapitre III, l'article 8 impose de tenir compte du montant total d'aides d'État octroyées en faveur de l'activité, ou du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires.

Le règlement précise que les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées de notification peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'État, dès lors qu'elle porte sur des coûts admissibles identifiables différents.

Elles peuvent également être cumulées avec toute autre aide d'État portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où

5. Cf. fiches 1 et 13 pour les dispositions des règlements de minimis général et de minimis agricole, et fiche 6 pour les règles de cumul spécifiques applicables aux aides de minimis SIEG.

6. Règlement n° 1998/2006 du 15 décembre 2006.

7. D'un point de vue théorique, la position de la Commission, déjà exprimée dans le règlement de 2006, peut surprendre : par définition, l'aide *de minimis* n'est pas une aide, dans la mesure où elle ne remplit pas l'un des critères de l'article 107 TFUE (celui de l'affectation des échanges et de la concurrence). La question du cumul ne devrait donc pas se poser, puisque « l'aide » *de minimis* et l'aide véritable ne sont pas de même nature juridique. Mais tel est l'état du droit, qu'il convient de respecter tant que la CJUE ne se sera pas prononcée sur la question.

8. Déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC). Cf. *JOUE* L 187 du 26 juin 2014.

ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Cependant, les aides exemptées ne peuvent pas être cumulées avec des aides *de minimis* concernant les mêmes coûts admissibles, « *si ce cumul conduit à une intensité d'aide excédant celles fixées au chapitre III du présent règlement* » (art. 7-3). L'aide *de minimis*, lorsqu'elle porte sur les mêmes coûts admissibles ou peut y être rattachée, doit donc être prise en compte dans le calcul du montant de l'aide exemptée projetée⁹.

Enfin, le règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 apporte une précision sur le cas de la combinaison d'un financement de l'Union géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union et non contrôlé directement ou indirectement par un Etat membre, avec une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximale ou les montants d'aides maximaux sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union¹⁰.

1.3. Cumul et fonds structurels

Il s'agit de la question particulière de l'articulation entre les aides communautaires versées au titre des fonds structurels et les aides d'Etat qui viennent en complément de ces aides communautaires. Les fonds structurels reposent, en effet, sur le principe du cofinancement : toute aide communautaire vient en complément d'un financement national.

Le cumul est donc ici le principe : l'aide de l'Etat complète l'aide communautaire. Les aides publiques accordées dans ce cadre doivent, néanmoins, respecter les règles en matière d'aides d'Etat. À ce titre, la Commission rappelle que « *les décisions relatives aux programmes opérationnels financés par les Fonds structurels au cours de la période 2007-2013 contiennent une clause standard précisant que « toute aide publique accordée en application du présent programme doit être conforme aux règles de procédure et aux conditions matérielles applicables aux aides d'Etat à la date de l'octroi de l'aide publique ».* Il incombe aux autorités de gestion de veiller à ce que cette condition soit remplie »¹¹.

La Commission veille, notamment, à ce que la totalité des ressources publiques, dont font partie les fonds structurels et leur cofinancement national, ne dépasse pas le montant maximum autorisé au titre de la réglementation en matière d'aides d'Etat.

1.4. Cumul et aides à finalité régionale¹²

Les lignes directrices 2014-2020 concernant les aides d'Etat à finalité régionale, applicables depuis le 1^{er} juillet 2014¹³, autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides hors régimes (*ad hoc*), à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Celle-ci doit être calculée au préalable par l'autorité qui octroie la première aide.

9. Pour des exceptions aux règles du cumul concernant les aides en faveur des travailleurs handicapés, d'une part, et les aides non assorties de coûts admissibles identifiables (sous forme d'aides au financement des risques, d'aides aux jeunes pousses et d'aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME), cf. article 8 pts 4 et 6.

10. Cf. article 8, §2 du RGEC.

11. Vade-mecum de la Commission « Législation communautaire en matière d'aides d'Etat », 30 septembre 2008. Cf. lien vers ce document : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fr.pdf

12. Cf. fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

13. *JOUE* C 209/1, 23 juillet 2013, pts 186 à 191.

Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Les lignes directrices 2014-2020 renouvellent la possibilité, dans certains cas très limités et uniquement dans les régions ultrapériphériques, de compléter les aides à l'investissement à finalité régionale par des aides au fonctionnement à finalité régionale.

2. Aides d'État et concurrence

2.1. Aides d'État, composante de la politique de concurrence

Le droit des aides d'État figure au titre VII du traité consacré à la concurrence. Les aides d'État ne sont, en effet, interdites que lorsqu'elles affectent la concurrence¹⁴.

C'est pourquoi, les aides *de minimis* sont autorisées, dans la mesure où, compte tenu de leur montant, elles ne sont pas de nature à affecter la concurrence.

Cela explique également que seules des aides temporaires sont autorisées ou que les aides au fonctionnement sont interdites, sauf exceptions.

Le souci de maintenir une concurrence libre et non faussée justifie, par ailleurs, le contrôle strict exercé par la Commission à l'égard des aides aux entreprises en difficulté. En effet, une aide ne doit pas avoir pour effet de maintenir artificiellement en vie une entreprise, que le jeu normal du marché condamnerait à disparaître¹⁵.

Enfin, les conditions dont la Commission peut assortir ses décisions d'autorisation ont pour objet de limiter l'impact sur la concurrence des mesures d'aides¹⁶.

Il convient donc toujours, préalablement à l'élaboration d'un projet d'aide, de s'interroger sur son impact sur la concurrence : plus cet impact est important, notamment parce que le montant de l'aide est élevé, ou que le versement est étendu dans le temps, plus les risques d'interdiction de l'aide sont élevés.

Lors de son examen d'une aide, la Commission procède ainsi à un bilan « coût-avantage » de la mesure, en mettant en balance les bénéfices escomptés de l'aide¹⁷, avec son impact sur la concurrence. Cette méthode est explicitée dans plusieurs textes sectoriels permettant d'apprécier les aides d'État¹⁸.

Dans sa communication sur la modernisation des aides d'État du 8 mai 2012, la Commission préconisait de généraliser cette méthode en définissant des principes communs applicables à l'appréciation de la compatibilité de l'ensemble des mesures d'aides par la Commission, parmi lesquels la mise en balance de leurs effets positifs et négatifs sur les échanges et la concurrence. Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, adoptées en juin 2013, sont la première traduction

14. Cf. fiche 1.

15. Cf. fiche 12.

16. Cf. fiche 23.

17. Les bénéfices que les États peuvent invoquer sont énumérés au traité (voir art. 107 § 3 TFUE) et développés dans différents actes adoptés par les institutions communautaires (cf. notamment la fiche 3 ainsi que les fiches 6 à 17).

18. Par exemple, dans les lignes directrices sur les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 (cf. fiche 11) ou dans l'encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (cf. fiche 7), ainsi que dans diverses décisions de la Commission (cf. par exemple, la décision de la Commission du 24 janvier 2007 relative à l'aide d'État C 52/2005 octroyée par la République italienne sous forme de subvention à l'achat de décodeurs numériques (*JOUE* L 147 du 8 juin 2007 p. 1, pts 133 et s.).

de cette démarche, suivie par la Commission dans la plupart des encadrements et lignes directrices adoptés en 2014.

2.2. Les aides d'État au regard du droit de la concurrence, du droit du marché intérieur et du droit international

Une aide d'État ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur, s'il apparaît que la mesure ne respecte pas les autres règles du traité¹⁹.

Ainsi, aux termes d'une jurisprudence constante, l'article 107 TFUE « *ne saurait en aucun cas servir à mettre en échec les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Il résulte, en effet, de cette jurisprudence que ces règles comme les dispositions du traité relatives aux aides étatiques poursuivent un objectif commun, qui est d'assurer la libre circulation des marchandises entre les États membres dans des conditions normales de concurrence. Ainsi que la Cour l'a précisé dans la jurisprudence précitée, le fait qu'une mesure nationale puisse éventuellement être qualifiée d'aide au sens de l'article [107 TFUE] n'est, dès lors, pas une raison suffisante, pour faire échapper cette mesure à l'interdiction de l'article [34 TFUE]*²⁰ ». Ce raisonnement s'étend aux autres libertés de circulation²¹ ainsi qu'aux autres règles de concurrence.

Concernant les articles 101 et 102 TFUE relatifs, respectivement, à l'interdiction des ententes et à l'interdiction des abus de position dominante, la CJUE a relevé que « *si la procédure prévue aux articles [107 et 108 TFUE] laisse une marge d'appréciation à la Commission et, dans certaines conditions, au Conseil pour porter un jugement sur la compatibilité d'un régime d'aides d'État avec les exigences du Marché commun, il résulte de l'économie générale du traité que cette procédure ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire à des dispositions spécifiques du traité [...]. Cette obligation, pour la Commission, de respecter la cohérence entre les articles [107 et 108] et d'autres dispositions du traité s'impose tout particulièrement, dans l'hypothèse où ces autres dispositions visent également [...] l'objectif d'une concurrence non faussée dans le Marché commun*²² ». La légalité d'une aide d'État au regard des articles 107 et 108 TFUE ne préjuge donc, en rien, sa conformité aux autres articles du traité, et notamment à ceux relatifs à la libre concurrence.

Toutefois, la CJUE réserve une marge de manœuvre à la Commission lorsqu'un doute existe quant à la compatibilité de l'aide avec les articles 101 et 102 TFUE : « *Il n'en reste pas moins que la procédure au titre des articles [101 et suivants] et celle au titre des articles [107 et suivants] du traité constituent des procédures indépendantes, régies par des règles spécifiques. En conséquence, en prenant une décision sur la compatibilité d'une aide d'État avec le Marché commun, la Commission n'est pas obligée d'attendre le résultat d'une procédure parallèle engagée au titre du règlement n° 17, dès lors qu'elle a acquis la conviction, fondée sur l'analyse économique de la situation, entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation, que le bénéficiaire de l'aide ne se trouve pas en situation de contrevenir aux articles [101 et 102] du traité*²³ ».

19. Cf. à cet égard, CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, aff. C-390/06, pt 50.

20. Cf. CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, aff. C-21/88, Rec. p. I-889, pt 20. Voir également Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/ Commission*, aff. T-359/04.

21. Cf. pour l'article 49 TFUE (liberté d'établissement), la décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les allègements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu (*JOCE* L 212, 30 juillet 1998 p. 50, pt V) ; pour l'article 110 (fiscalité), CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, aff. C-142 et 143/80, pt 28 ; CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, aff. C-206/06, pt 59.

22. CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/ Commission*, aff. C-225/91, pts 41 et 42.

23. Pts 44 et 45 de l'arrêt.

La Commission est donc tenue d'attendre la fin de la procédure engagée sur le fondement des articles 101 et 102 TFUE, sauf si elle a acquis la conviction que la procédure ne débouchera pas sur une condamnation.

2.3. Aides d'État et mise en concurrence

Il résulte de la jurisprudence *Altmark*²⁴ que, sous certaines conditions, ne constituent pas des aides d'État, les financements publics versés à des entreprises chargées d'une mission de service d'intérêt économique général, en compensation des coûts occasionnés par les obligations de service public afférentes à cette mission²⁵.

Parmi les conditions posées par l'arrêt *Altmark*, les entreprises concernées doivent, en principe, être préalablement mises en concurrence²⁶.

2.4. Aides d'État et accords de protection des investissements

Dans une décision du 30 mars 2015²⁷, la Commission s'est opposée au versement par la Roumanie, qui n'avait pas respecté une disposition d'un accord bilatéral d'investissements conclu en 2003 avec la Suède, de dommages et intérêts accordés à des investisseurs suédois d'origine roumaine par une sentence arbitrale rendue le 11 décembre 2013. En effet, ce versement constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, §1 TFUE incompatible avec le marché intérieur.

Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation introduit devant le Tribunal de l'Union européenne par les investisseurs suédois le 30 novembre 2015.

Références bibliographiques

Concernant les règles de cumul

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2014-2020, *JOUE*, C 209, 23 juillet 2013.

Règlement n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, *JOUE* L 352, 24 décembre 2013.

Règlement (UE) n°1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis dans le secteur agricole, *JOUE* L 352, 24 décembre 2013.

24. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00, Rec. I-7747.

25. Cf. fiche 6.

26. En l'absence d'une mise en concurrence « permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité », « le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations » (CJCE, *Altmark Trans*, aff. C-280/00, précité, pt 93).

27. Cf. Décision 2015/1470 de la Commission du 30 mars 2015 concernant l'aide d'Etat SA.38517 mise en œuvre par la Roumanie – sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013, *JOUE* L 232 du 4 septembre 2015.

Règlement n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, *JOUE* L 187, 26 juin 2014.

Règlement n°717/2014 du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, *JOUE* L 190, 28 juin 2014.

CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/Commission*, aff. C-113/00.

Concernant l'articulation avec les règles du marché intérieur et les règles de concurrence

CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, aff. 142 et 143/80.

CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, aff. C-21/88.

CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/Commission*, aff. C-225/91.

Décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les allègements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu (*JOCE* L 212, 30 juillet 1998 p. 50).

CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, aff. C-390/06.

CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, aff. C-206/06.

Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/Commission*, aff. T-359/04.

CJUE, 16 décembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA*, aff. C 480/09 P.

CUMUL DES AIDES

