

## Agora juridique du 7 juillet 2021

### ATELIER 3 : LA RÉGLEMENTATION DES AIDES D'ETAT

#### Description de l'atelier :

Les aides d'Etat aux entreprises sont encadrées au niveau européen pour garantir le principe de libre concurrence. Le règlement des minimis limite les aides d'Etat de fonctionnement aux entreprises à 200 000 € sur trois exercices fiscaux consécutifs. Les tiers-lieux soulèvent diverses problématiques à ce sujet :

- Le plafond de 200 000 € est bloquant pour le développement de leurs projets.
- Il n'existe pas de régime d'exemption dédié aux tiers-lieux. Peu de tiers-lieux parviennent à appliquer des régimes d'exemption existants.

L'**objectif de l'atelier** est d'étudier les régimes dérogatoires existants à la règle des minimis qui peuvent être utilisés par les tiers-lieux, notamment le régime SIEG, le règlement d'exemption en faveur des infrastructures locales, le règlement d'exemption en faveur des PME européennes. Dans un second temps, il s'agit d'explorer la possibilité de création d'un régime d'exemption dédié aux tiers-lieux, notamment en caractérisant les structures qui pourront être éligibles à ce régime ainsi que son fondement juridique.

#### Personnes présentes :

<b>KIRCHNER Odile</b> <i>Rapporteur de l'atelier</i>	Membre du CNTL et PDG Co-fondatrice du Tiers-lieu <b>La Palanquée</b> à Sète (34).
<b>QUAY-CHATELET Cécilia</b> <i>Rapporteur de l'atelier</i>	Chargée de mission « Manufactures de proximité » <b>France Tiers-Lieux</b> .
<b>LAGET Marc</b>	Programme Nouveaux Lieux Nouveaux Liens <b>Agence nationale de la cohésion des territoires</b>
<b>DUROT Clotilde</b>	Cheffe de projets Inclusion Numérique <b>Région Bretagne</b> .
<b>MULLER Cyril</b>	Chargé de mission à la direction Territoire Numérique <b>Région Grand Est</b> .
<b>LAMBOUL Pierre</b>	Chargé de mission expertise réglementaire à la Direction Europe et Rayonnement International <b>Région Bourgogne Franche Comté</b> .
<b>BOVE Jean-Pierre</b>	Avocat intervenant sur les questions de réglementation des aides d'Etat <b>Cabinet FCAE</b> , Paris (75).
<b>BLANCHARD Sandra</b>	Avocate en droit public <b>Cabinet SBV Avocats</b> , Marseille (13).
<b>BARDON Jean-Baptiste</b>	Directeur Open Innovations <b>Interfaces</b> , cabinet de conseil en innovations territoriales, Paris (75).
<b>AIGRON Lucile</b>	Co-gérante <b>Coopérative Tiers-Lieux</b> (Nouvelle Aquitaine).
<b>GIORDANO Carol</b>	Responsable administratif et financier <b>Le Zinc</b> , centre de création à la <b>Friche Belle de Mai</b> , tiers-lieu culturel à Marseille.
<b>BRUNET Camille</b>	Directrice adjointe <b>L'épopée</b> , tiers-lieu éducatif à Marseille (13).
<b>SIMON Hugo</b>	Directeur adjoint <b>Le Wip</b> , tiers-lieu (Caen) .

**L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** pose le principe d'incompatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat de nature à fausser la concurrence. Une aide d'Etat étant une aide publique procurant un avantage à une entreprise par rapport aux conditions du marché, elle est susceptible de fausser cette concurrence et doit être encadrée.

Cet article 107 pose ensuite deux exceptions à ce principe d'incompatibilité :

- les aides compatibles de plein droit soumises à l'obligation de notification à la Commission européenne (art. 107 §2 : aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, calamités naturelles ou événements extraordinaires, division de l'Allemagne).

- les aides pouvant être compatibles : il s'agit des aides ayant fait l'objet des règlements d'exemption (art.107 §3 – 108 et 109 du TFUE)

Au visa de ces articles 107, 108 et 109 du TFUE, la Commission européenne a adopté trois Règlements d'exemption :

- a) Le Règlement d'exemption par catégorie n°651/2014 (dit RGEC) du 17 juin 2014
- b) Le Règlement n° 1407/2013 relatif aux aides de minimis du 18 décembre 2013
- c) Le Règlement n°360/2012 du 25 avril 2012 relatif aux aides de minimis pour les SIEG.

Ainsi, pour être conforme aux règles posées par le TFUE, chaque subvention perçue doit entrer dans l'une ou l'autre de ces catégories.

## **Point 1 - Présentation du principe des régimes exemptés et exemples de régimes que les tiers-lieux peuvent utiliser pour certaines de leurs activités**

**Question 1 : quels sont les régimes exemptés existants sur lesquels un tiers-lieu peut s'adosser selon ses activités ?**

### **Règlement Général d'Exemption par Catégorie (RGEC) :**

Ce règlement déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur. Il a pour objet de permettre aux gouvernements des États membre de l'UE d'attribuer des financements publics plus importants à un large éventail d'entreprises sans devoir demander la permission à la Commission Européenne au préalable puisque à l'exception de petits montants, les aides d'État doivent être notifiées et autorisées par la Commission Européenne. Ce RGEC dispense donc les pays de l'UE de cette obligation de notification si tous les critères du RGEC sont bien remplis.

L'exemption est conçue pour réduire la charge administrative pesant sur les autorités nationales et locales et pour encourager les gouvernements de l'UE à canaliser l'aide vers la croissance économique sans donner aux bénéficiaires un avantage concurrentiel injuste.

En application du RGEC, la commission européenne a fixé 15 régimes exemptés par activités sectorielles : aides en faveur des PME, aides à la recherche, au développement et à l'innovation, au développement d'infrastructures locales, à la culture, à la formation ... Aucun ne correspond aux activités des tiers-lieux dans leur ensemble, mais les tiers-lieux peuvent utiliser tel ou tel régime pour telle ou telle de leurs activités ;

Le principe du régime exempté permet donc à une collectivité publique accordant des financements de ne pas les notifier à la commission européenne (« régime exempté de notification ») et à la structure percevant ces financements publics de ne pas déclarer ces montants dans le cadre du de minimis.

Pour **bénéficier d'un régime d'exemption**, trois critères sont mis en avant :

- La structure bénéficiaire doit être une entreprise au sens du droit communautaire,
- La structure ne doit pas être en situation de concurrence car les subventions publiques accordées risqueraient de fausser la concurrence,
- Son périmètre d'intervention économique doit être localisé ("pas de concurrence avec des opérateurs transfrontaliers").

Les participants juristes ainsi que plusieurs retours d'expérience de la part de collectivités ou d'animateurs de tiers-lieux permettent d'identifier les **régimes d'exemption que les tiers- lieux peuvent, selon leurs activités, utiliser**, et qui peuvent se cumuler les uns les autres pour différentes activités d'un même tiers-lieu :

- Le régime cadre exempté de notification SA 40206 - infrastructures locales : Concerne les dépenses d'investissement.
- Le régime exempté SA 5895 – RDI : Relatif à l'innovation, concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement.
- Le régime exempté SA59106 – aides en faveur des PME, pour l'article notamment sur les jeunes pousses. Il est adapté aux structures de tiers-lieux de moins de 5 ans d'existence ; concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement (jusqu'à 400K € en métropole et 600K€ dans les DOM-TOM, sans taux d'intensité de l'aide)
- Le régime exempté SA 52394 - TPE / PME
- Le régime exempté spécifique aux actions culturelles
- Le régime exempté spécifique à la formation

Certains **programmes publics** nationaux comme européens permettent également directement de s'affranchir de la règle des minimis, soit en s'inscrivant d'emblée dans un régime exempté, soit pour certains financements européens la réglementation des aides d'Etat ne s'applique pas:

- Horizon Europe, programme cadre de recherche et d'innovation de l'UE
- Les PIC et PIA
- Les financements LEADER et FEDER
- Le principe de **l'intermédiaire transparent** n'est pas un régime à proprement parler : le bénéficiaire doit répercuter la subvention sur les prix des actions et activités proposés aux usagers de la structure.

## **Point 2 - Les complexités relatives aux régimes exemptés : retours d'expérience**

- ***Les régimes d'exemption sont cumulables dans certaines conditions. Les tiers-lieux doivent découper leurs financements au regard de leurs activités, ce qui s'avère extrêmement complexe.***

Ce sont souvent aux tiers-lieux d'identifier si l'aide perçue entre dans un régime d'exemption alors que c'est la collectivité publique qui devrait viser le régime exempté dans la notification de décision. Les tiers-lieux doivent présenter "la charge de la preuve" sur les collectivités publiques.

À cet égard, la Région BFC a mis en place un tableau à remplir pour les minimis, lors des candidatures des porteurs de projets et ce sont les agents qui réaffectent les financements selon les régimes exemptés.

Les tiers-lieux doivent souvent jongler entre plusieurs régimes. C'est notamment le cas de la Coopérative des tiers-lieux qui témoigne de l'utilisation de 3 régimes : Jeunes pousses ; RDI ; Intermédiaire transparent.

Plusieurs acteurs régionaux témoignent notamment de leur difficulté à créer des AAP et AMI qui permettent de soutenir durablement les tiers-lieux tout en respectant les régimes d'exemption et pointent un besoin de sensibilisation sur ces questions.

Malgré le découpage des financements par activité, certains tiers-lieux à vocation sociale notamment, sont particulièrement déficitaires par nature et doivent donc mobiliser des financements publics qui dépassent les 200 000 €. Ils utilisent alors le SIEG (voir infra).

- ***Il s'avère complexe de démontrer qu'on peut utiliser tel ou tel régime exempté.***

Il peut être complexe de démontrer que l'exemption se justifie par une absence de situation de concurrence et de risque de la fausser pour les réseaux de tiers-lieux à vocation nationale ou les tiers-lieux qui disposent d'une forte prédominance économique avec un objectif de lucrativité (ex des Manufactures de proximité) ou qui, situés en métropole, peuvent être en situation de concurrence les uns avec les autres. Tous les tiers-lieux ne peuvent donc pas utiliser un régime exempté.

- ***Très souvent, pour se couvrir, les collectivités demandent à ce que les aides publiques perçues soient déclarées dans le de minimis.***

La formation que le campus juridique se propose d'apporter aux tiers-lieux vise à leur permettre de ne pas déclarer dans le de minimis des subventions qui peuvent relever d'un régime exempté. Ils auront donc plus de marge de manœuvre avec le plafond de de minimis de 200 000 € sur 3 années (années glissantes, tous les 3 ans, ce plafond doit être respecté).

### **Point 3 - Le service d'intérêt économique général**

C'est une autorité publique qui ouvre la mise en place d'un SIEG sur une demande de services qu'elle spécifie. Le SIEG est créé sans limite de durée.

La réponse à cet appel d'offres est ouverte et plusieurs structures peuvent y répondre. Il n'y a pas de mise en concurrence entre elles. L'autorité publique choisit qui elle qualifie pour ce SIEG en leur donnant un mandat. L'attribution de ces mandats doit être faite de façon transparente et non discriminatoire. C'est en quelque sorte une façon de confier des services à des opérateurs à mi-chemin entre un AMI et une DSP.

Le SIEG ouvre droit :

- **Soit à une compensation**, dans la limite de 15M€. Il existe 4 critères, précisés dans le cadre de la jurisprudence Altmark 2003 et précisés dans le paquet Almunia.  
Les financements publics accordés dans le cadre du SIEG doivent être justifiés par cette compensation : tarifs gratuits ou plus faibles pour certaines catégories de bénéficiaires, prix inférieur au coût réel calculé de façon raisonnable... la structure mandatée dans le cadre du SIEG doit faire la démonstration qu'il n'y a pas « surcompensation ». Il y a donc une gestion analytique lourde à la clé.
- **Soit à des financements qui échappent à la réglementation des aides d'Etat dans la limite de 500 000 € sur 3 ans**

Ex de SIEG : services sociaux, culture, recyclage de déchets et réemploi...

- La Friche belle de mai (Marseille) dispose d'un SIEG en sus de leur bail emphytéotique administratif et reçoit un financement de 4M€ par an sur 6,5M€ de budget.
- La Cyber Grange (Strasbourg) qui participe à un SIEG avec d'autres structures. La compensation est calculée par un coût à la tonne déchets traités ou recyclés.

Question à creuser : une comcom ou une commune peut-elle s'inscrire dans un SIEG existant créé par exemple par la région ou par le département et dont elle n'est pas créatrice à l'origine ? A vérifier par Sandra.

## **Point 4 – Demander la création d'un régime exempté spécifique aux tiers-lieux ?**

Face à la complexité de faire appel à différents régimes exemptés pour couvrir toutes les activités des tiers -lieux (sauf le cas des tiers-lieux très centrés sur le culturel), l'idée de demander **la création d'un régime exempté pour les tiers-lieux s'avère pertinente**. Elle pourrait s'appuyer sur les arguments suivants :

- la portée locale des activités des tiers-lieux, pas d'activités à dimension transnationale
- l'absence de situation de concurrence avec d'autres tiers-lieux dans une grande partie des cas, notamment en zone rurale ou dans les petites villes
- l'absence de concurrence avec des opérateurs transfrontaliers
- le fait qu'ils contribuent à des causes d'intérêt général, même si initiative et structure juridique de droit privé, sans objectif de lucrativité ou à lucrativité limitée ; on pourrait parler de « projet d'intérêt territorial et d'initiative citoyenne »
- les participants émettent l'idée que la demande pourrait avoir une portée plus large et plus de chances de réussir en incluant des initiatives territoriales de l'Économie Sociale et Solidaire comme les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Ce régime exempté ne pourrait à l'évidence couvrir tous les tiers-lieux comme indiqué plus haut mais il permettrait de grandement faciliter les choses pour une très grande partie d'entre eux ( 80 % ? à évaluer à partir du grand référencement), ce qui vaudrait le coup.

Les juristes font valoir qu'une autre voie serait d'argumenter que les financements publics accordés aux tiers -lieux ne sont pas des aides d'État car elles n'entrent pas dans la définition d'une aide publique qui fausse la concurrence. Cf ci-dessous.

### **Suite à donner - Prochaines étapes :**

- 1. Rédiger un vademecum des régimes exemptés qui permettent de ne pas déclarer les montants de financements publics perçus dans le cadre des minimis**

**Expliciter de façon précise et claire les différents régimes exemptés sectoriels** que les tiers-lieux peuvent utiliser pour certaines de leurs activités et qui leur permet d'absorber tout ou partie des financements publics reçus sans les déclarer en de minimis. Le de minimis n'est alors à utiliser que pour le solde.

- . Investissement : Régime SA 40206 des infrastructures locales
- . Investissement et fonctionnement : SA 58995 pour l'innovation (RDI), SA 52394 et SA 59106 aides en faveur des PME et notamment des jeunes pousses
- . Autres régimes : culture, formation ...
- . SIEG

**Collecter des exemples de tiers-lieux utilisant ces régimes** pour partie de leurs activités.

Sont partants pour participer à ce travail : Sandra, Odile, Pierre (région BFC), Marc Laget, France Tiers-Lieux.

Associer le RTES qui rédige un guide à destination des collectivités.

Prévoir une infographie pour rendre le document plus pédagogique.

- 2. Documenter avec une expertise juridique 2 démarches à lancer pour simplifier de façon pérenne la réglementation des aides d'Etat pour une grande partie des tiers-lieux.**

Ces démarches relèvent de l'Etat français seul qui produit une notification à l'égard de la commission européenne ou définit un régime exempté qu'il lui fait viser.

**1ere voie : rédiger un argumentaire pour sortir les financements publics aux tiers-lieux des aides d'Etat portant atteinte à la concurrence,** en mettant en avant :

- La portée locale des tiers-lieux,
- Leur rôle d'utilité sociale et de service d'intérêt général et territorial d'initiative privée (ou citoyenne),
- Leur non atteinte à une concurrence pure et parfaite sur le marché intérieur commun car ils n'ont pas de vocation à déployer leurs activités ailleurs que sur leur territoire de proximité,
- L'absence de concurrence avec des opérateurs transfrontières.

Cela ne pourra à l'évidence pas s'appliquer à tous les tiers-lieux. Il faudra sortir de cette démarche les tiers-lieux en réseau franchisé, essentiellement de coworking ou de fablab, ceux qui ont un fort objectif de lucrativité, ceux qui sont situés en métropole et sont de fait en concurrence les uns avec les autres. Il faudra donc caractériser les tiers-lieux pour lesquels on demande cette dérogation, en s'attachant à caractériser non leurs activités mais le type de tiers-lieu (intérêt local et territorial, initiative citoyenne...) et de territoire, pour que toute l'activité du tiers-lieu rentre dans les critères et éviter de nouveau de saucissonner le tiers-lieu par activité.

Même si cela ne règle pas le problème de tous, obtenir cette qualification de « non aides d'Etat » pour les financements publics aux tiers-lieux sous réserve de leur respect de certains critères réglerait le problème d'une grande partie des tiers-lieux, et notamment des plus fragiles,

Pour faire cette démarche, il conviendra de s'inspirer d'une étude de cas où cette qualification de « non aides d'Etat » a été accordée.

**2<sup>ème</sup> voie** : considérer que les financements publics destinés aux tiers-lieux sont des aides d'Etat mais, **dans un souci de simplification, demander un régime exempté spécifique tiers-lieux** pour éviter de saucissonner les activités des tiers-lieux entre différents régimes exemptés et englober toutes les activités dans l'exemption.

On peut utiliser l'argument que la plupart des activités peuvent relever d'un régime exempté sectoriel. Donc on ne recrée pas du droit positif, ou à peine. On cherche surtout à simplifier pour que la démarche administrative soit plus simple pour les tiers-lieux et pour les collectivités publiques.

Cela demandera également de définir les caractéristiques des tiers-lieux pouvant répondre à ce régime exempté : cf les critères ci-dessus évoqués, car un tel régime exempté ne pourra pas s'appliquer à tous.

Les acteurs optent pour une définition inclusive plutôt qu'excluante, c'est-à-dire travailler sur des critères qui définissent les tiers-lieux et les rassemblent plutôt que de "sortir" certains types de tiers-lieux de ce spectre.

Ces deux démarches demandent d'être travaillées avec des experts juridiques. L'ANCT propose de financer une mission pour ce faire. **Le campus juridique des tiers-lieux suggère donc de travailler avec l'ANCT à la rédaction du cahier des charges de cette mission** (France tiers-lieux et Odile).

Il est également proposé de contacter l'ARF pour la mettre au courant de cette démarche et essayer de l'associer.

### **3. Demander à la Commission européenne de réaliser une étude - recensement sur les tiers-lieux dans l'UE.**

Cela permettrait d'identifier la force que les tiers-lieux représentent au niveau européen pour faire évoluer la réglementation et d'ouvrir le champ à des benchmarking tant des différentes pratiques de tiers-lieux en Europe que des politiques publiques à l'égard des tiers-lieux.

Cette proposition sera faite dans le cadre de la prochaine présidence de la France de l'UE (janvier 2022) par des contacts entre France tiers-lieux et Clément Beaune. Démarche à initier également avec la DG Growth et la DG Emploi (Odile et France tiers-lieux).