M2 Action Économique et Coopération des Collectivités Territoriales en Europe

2017/2018

******

L'ATTRIBUTION DE FONDS EUROPÉENS DANS LE CADRE DU FINANCEMENT DES PROJETS DE COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DE LA DISCIPLINE DES AIDES D'ÉTAT

Mémoire présenté à la suite du stage à l'Autorité de Gestion du Programme Italie-France Marittimo 2014-2020

Avril 2018-Septembre 2018

Soutenu le 11 septembre 2018

Par

MATHIEU Kevin

Tuteurs à la Région Toscane : Maria Dina TOZZI – Mara SORI
Tuteurs universitaires : Daniel DURR - Robert BOTTEGHI

M2 Action Économique et Coopération des Collectivités Territoriales en Europe

2017/2018

******

L'ATTRIBUTION DE FONDS EUROPÉENS DANS LE CADRE DU FINANCEMENT DES PROJETS DE COOPÉRATION TERRITORIALE EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DE LA DISCIPLINE DES AIDES D'ÉTAT

Mémoire présenté à la suite du stage à l'Autorité de Gestion du Programme Italie-France Marittimo 2014-2020

Avril 2018-Septembre 2018

Soutenu le 11 septembre 2018

Par

MATHIEU Kevin

Tuteurs à la Région Toscane : Maria Dina TOZZI – Mara SORI
Tuteurs universitaires : Daniel DURR - Robert BOTTEGHI

La Faculté et la Région n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

_____

REMERCIEMENTS

Qu'à travers ces quelques lignes, il me soit possible de remercier Maria Dina Tozzi, responsable de l'Autorité de Gestion, pour avoir accepté ma venue et pour tout le plaisir que j'ai eu à travailler dans son service.

Qu'il me soit également possible de remercier l'ensemble des membres de l'Autorité de Gestion, la brièveté de ce propos m'empêchant de tous les nommer, pour leur sympathie quotidienne. Ils ont rendu ce stage stimulant sur le plan humain.

Enfin, j'aimerais remercier Monsieur Robert Botteghi, pour sa disponibilité et ses précieux conseils tout au long de cette année universitaire, et le Professeur Daniel Dürr pour ses enseignements très enrichissants en matière de coopération transfrontalière.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CEE : Communauté économique européenne

CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CTE : Coopération Territoriale Européenne

FEDER : Fonds européen de développement régional

GIP : Groupement d'Intérêt Public

IFM : Italie-France Maritime (Marittimo)

PME : Petite(s) et moyenne(s) entreprise(s)

RGEC : Règlement Général d'Exemptions par Catégorie

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

V. : Voir

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS 10

I – UNE COHABITATION MARQUÉE PAR UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MODALITÉS D'APPLICATION 26

A – Une coopération territoriale européenne aux réponses variées face au phénomène des aides d'État 27

B – Une tentative d'adaptation de la discipline des aides d'État au financement des projets de coopération territoriale européenne 40

II – UNE COHABITATION À PARFAIRE FACE AUX LIMITES PERSISTANTES 52

A – L'enracinement des limites présentes dans la relation entretenue par la coopération territoriale européenne avec les aides d'État 52

B – L'éclosion de propositions fortes pour une cohabitation simplifiée . 62

CONCLUSION 72

ANNEXES 74

BIBLIOGRAPHIE 78

TABLE DES MATIÈRES 82

Résumé

Complexité, adaptation et évolution. Ces trois mots pourraient à eux-seuls résumer les enjeux de la cohabitation entre la discipline des aides d'État et les financements européens accordés dans le cadre des projets de coopération territoriale européenne (CTE).

Sans ambages, l'applicabilité du régime des aides d'État au sein des programmes européens de coopération a représenté, et représente encore aujourd'hui, une véritable source de difficultés pour les gestionnaires de ces programmes. De fait, la prise de conscience de cette relation nouvelle mais nécessaire a entrainé un ensemble de réactions diverses et variées de la part des acteurs de la CTE. Si certains n'ont pas hésité à chercher à contourner purement et simplement la discipline des aides d'État en excluant certains acteurs ou certaines activités, d'autres ont fait le choix de s'adapter et d'utiliser les outils juridiques mis à leur disposition.

Cependant, ces deux réactions n'ont pas suffi, loin s'en faut, à rendre cette cohabitation claire et efficiente. C'est en ce sens qu'une certaine adaptabilité a guidé les travaux des instances européennes, notamment à travers la modification des règlements d'exemption et *de minimis*, afin de simplifier et de moderniser cette cohabitation complexe.

Pourtant, si des avancées notables doivent être soulignées, des difficultés persistantes demeurent. C'est pourquoi, cette cohabitation fait l'objet de différentes propositions d'évolution en vue de la programmation 2021-2027. La cohabitation entre ces deux disciplines reste donc complexe et elle requerra une véritable clarification pour un futur plus favorable à une gestion sereine.

Riassunto

Complessità, adattamento ed evoluzione. Queste tre parole da sole potrebbero riassumere le sfide della convivenza tra la disciplina degli aiuti di Stato e i finanziamenti europei concessi nell'ambito dei progetti di cooperazione territoriale europea (CTE).

Senza mezzi termini, l'applicabilità del regime degli aiuti di Stato nei programmi europei di cooperazione ha rappresentato, e rappresenta ancora oggi, una vera fonte di difficoltà per i gestori di questi programmi. Infatti, la consapevolezza di questa nuova, ma necessaria, relazione ha comportato una serie di reazioni diverse da parte degli attori della CTE. Mentre alcuni non hanno esitato a cercare di aggirare semplicemente la disciplina degli aiuti di Stato escludendo alcuni attori o attività, altri hanno fatto la scelta di adattarsi e utilizzare gli strumenti giuridici messi a loro disposizione.

Tuttavia, queste due reazioni non sono state abbastanza per rendere questa convivenza chiara ed efficiente. È in questo senso che una certa adattabilità ha guidato il lavoro delle istituzioni europee, in particolare attraverso la modifica delle norme di esenzione e *de minimis*, al fine di semplificare e modernizzare questa convivenza complessa.

Eppure, mentre devono essere evidenziati progressi significativi, permangono difficoltà persistente. Ecco perché questa convivenza è oggetto di varie proposte di evoluzione in vista della programmazione 2021-2027. La convivenza tra queste due discipline rimane complessa e richiederà un vero chiarimento per un futuro più favorevole ad una gestione serena.

AVANT-PROPOS

« Voici mon secret. Il est très simple : on ne voit bien qu'avec le cœur. L'essentiel est invisible pour les yeux »[1].

Six mois. Pour beaucoup cette période, insérée au sein d'une formation riche en ouvertures et en connaissances variées, représentait une simple opportunité de stage, voire une obligation universitaire. Pour moi, cette période consacrait un rêve et une volonté profonde, celle de vivre une première expérience professionnelle en Italie. C'est donc avant tout mon cœur qui m'a amené à réaliser ce stage et, sans surprise, il avait vu juste.

J'ai donc eu l'immense honneur de réaliser mes six mois de stage au sein du bureau des affaires internationales de la Région Toscane, à Florence, terre de Giotto, Donatello ou encore Botticelli. La ville en elle-même est une œuvre d'art, une passion à consommer sans modération. Mais outrepassons ces aspects. Présidée depuis 2010 par Enrico Rossi, la Toscane joue un rôle capital sur le plan international du fait de sa position géographique, portée sur l'espace méditerranéen. C'est pourquoi, sa responsabilité au sein de la programmation européenne 2014-2020, en tant qu'Autorité de Gestion du programme de coopération transfrontalière Italie-France Maritime (IFM), se justifie amplement. Ces éléments témoignent, sans ambages, de la chance qui m'a été accordée de participer à cette aventure.

[1]DE SAINT-EXUPERY Antoine, *Il Piccolo Principe*, Bompiani, 2000, p. 69.

Le programme Italie-France Maritime a vu le jour durant la précédente programmation européenne 2007-2013[2], programmation dans laquelle ont été financés quatre-vingt-sept projets relatifs à l'accessibilité, la compétitivité et la surveillance. Fort de son succès, notamment sur le plan financier[3], ce programme a vu sa zone de coopération s'élargir pour l'actuelle programmation 2014-2020. En effet, aux côtés des collectivités déjà présentes[4], se sont ajoutés deux départements français que sont les Alpes-Maritimes et le Var (ANNEXE 1). C'est ainsi qu'aujourd'hui, le programme s'étend sur une zone comprenant près de six millions d'habitants, renforçant sa place et son importance.

Ce programme, dont l'objectif général est « *de contribuer à renforcer la coopération transfrontalière entre les régions participantes et de rendre la zone de coopération plus compétitive, inclusive et durable dans le panorama européen et méditerranéen* »[5], dispose d'un budget de 199 649 898 euros dont 169 702 411 euros financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Ce budget s'articule autour de cinq axes prioritaires : la promotion de la compétitivité des entreprises dans les filières prioritaires transfrontalières ; la protection et la valorisation des ressources naturelles et culturelles et la gestion des risques ; l'amélioration de la connexion des territoires et de la durabilité des activités portuaires ; l'augmentation des opportunités d'emploi, durable et de qualité, et d'insertion par l'activité économique ; l'assistance technique (ANNEXE 2).

Ainsi, le programme vise à assurer la gestion et le financement de projets de coopération entre partenaires français et italiens, projets entrant dans le champ des axes prioritaires énoncés ci-dessus. Et, pour assurer une

---

[2] Il s'inscrit dans la continuité du programme IT-FR « Isole – Îles » qui couvrait les provinces de Sassari et de Nuoro (Sardaigne), les départements de la Haute Corse et de la Corse du Sud (Corse) et les provinces de Livourne, Pise et Grosseto (Toscane).
[3] On entend par « plan financier », l'utilisation des crédits européens.
[4] Pour la France : La Corse ; Pour l'Italie : la Sardaigne, la Ligurie et les cinq provinces de la côte Toscane que sont Grosseto, Livourne, Lucques, Massa-Carrara et Pise.
[5] Site institutionnel du programme : www.interreg-maritime.eu

gestion efficace et efficiente, le programme dispose de divers organes parmi lesquels une Autorité de Gestion, en l'espèce la Région Toscane. A cet égard, elle est « *chargée de la gestion du programme opérationnel conformément au principe de bonne gestion financière* »[6].

Afin d'assurer cette mission, la Région Toscane, et plus particulièrement le secteur chargé de ce programme Italie-France Maritime, s'organise de façon très précise avec des rôles attribués à chaque membre. On retrouve, bien évidemment, la Responsable de l'Autorité de Gestion, Maria Dina Tozzi[7]. Ensuite, deux autres responsables sont insérées dans l'organigramme, Mara Sori, responsable des opérations liées au rôle d'Autorité de Gestion, et Francesca Messina, responsable des activités de support à l'Autorité de Gestion en matière de gestion financière et suivi du Programme. En d'autres termes, Mara Sori est chargée de l'organisation générale du travail au sein du secteur. De son côté, Francesca Messina s'occupe essentiellement de l'aspect financier du programme. L'organisation est, par la suite, subdivisée en deux grandes catégories que sont la qualité des procédures et la qualité des projets. De ce fait, tous participent à la bonne exécution des missions qui sont reconnues à l'Autorité de Gestion (ANNEXE 3).

J'ai ainsi pu mesurer l'ampleur de cette organisation dès mon premier jour, le 10 avril, lors d'une réunion portant sur les grandes lignes de travail avant le lancement du troisième appel à projet[8]. Ce jour a d'ailleurs marqué

[6] Article 125 du Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n o 1083/2006 du Conseil

[7] Décret de la Giunta Regionale n. 12343 du 29 août 2017 portant sur la nomination du responsable du secteur « activités internationales » de la Direction Générale de la Giunta Regionale.

[8] Troisième appel à projet ouvert du 18 avril 2018 au 17 juillet 2018, portant sur les Axes 2 et 4 du programme

le lancement de la préparation de différentes journées de présentation de cet appel à projets, journées qui se sont déroulées en Italie (Lucques, La Spezia, Cagliari) et en France (Bastia, Beaulieu-sur-mer). J'ai ainsi pu participer aux réunions de travail sur ces évènements et constater l'importance de la communication dans le cadre des projets de coopération.

A la suite de ces évènements, l'Autorité de gestion devait bien évidemment recevoir les candidatures s'inscrivant dans le cadre du troisième appel, mais également finaliser le processus de suivi des dossiers du deuxième appel à projets. C'est dans ce contexte que j'ai été amené à remplir différentes missions.

En effet, je n'ai pas été affecté à une mission particulière durant toute la durée de mon stage. En revanche, j'ai pu, avec grand plaisir, contribuer au maximum à la vie du service par des missions diverses et variées. J'ai été amené à me prononcer sur des questions juridiques, notamment sur le régime applicable aux groupements d'intérêt public (GIP), sur les marchés publics, sur la question des relations entre les administrations publiques, à aider sur le plan linguistique[9], ou encore à remplir différentes tâches administratives[10]. Mais c'est davantage sur la question des aides d'État, comme le présent travail le démontrera, que j'ai eu le plus d'implication, aux côtés de Mariagiovanna Ricciarelli, chargée de cette matière.

Pour finir, d'autres travaux m'ont été demandés, mais le plus significatif à mes yeux a été la rédaction, en langue française et italienne, d'un accord entre la Région Toscane et la Région Centre-Val de Loire portant sur le 500ème anniversaire de la mort de Léonard de Vinci, en 2019. Cet accord sort du champ du programme Italie-France Maritime, mais il est le

[9] Tous parlent très bien la langue française, mais il était parfois nécessaire d'intervenir pour des questions grammaticales complexes.
[10] Je pense notamment à la réception des dossiers de candidature pour les contrôleurs de premier niveau.

symbole d'une coopération variée entre acteurs locaux français et italiens, coopération guidée par des enjeux communs, en l'espèce historiques.

Mais au-delà de ces missions, ce stage m'a surtout permis de participer à une journée d'étude, le 11 mai 2018, portant sur le futur de la politique de cohésion, en présence du Président de la Région, Enrico Rossi, du Président du Comité européen des régions, Karl-Heinz Lambertz, et de la Commissaire européenne pour la politique régionale, Corina Cretsu. Journée durant laquelle différents citoyens, notamment des porteurs de projets, ont pu s'adresser à ces personnalités et leur poser des questions liées au futur de la politique de cohésion, dont l'importance ne peut être négligée. Enfin, j'ai eu l'opportunité d'assister à des cours de formation sur la question des aides d'État, cours assurés par le Professeur Carlo Eugenio Baldi[11]. Ces cours m'ont été très bénéfiques pour la rédaction du présent mémoire.

C'est ainsi que je réalise la chance incroyable qui m'a été donnée, et je ne remercierai jamais assez l'ensemble des personnes qui m'ont permis de réaliser ce stage.

[11] Au total, 16h de formation et d'approfondissement sur la discipline des aides d'État.

INTRODUCTION

« *Peu au courant de ce qui était péché, pour être sûrs de ne pas se tromper, ils multipliaient les interdictions et en étaient réduits à se regarder les uns les autres avec des yeux sévères pour surveiller le moindre geste trahissant une intention coupable* »[12]. Si la situation des États membres de l'Union européenne est sensiblement distincte de celle des huguenots[13] durant le XVIe siècle, il n'en demeure pas moins que la question des aides d'État relève d'un environnement juridique européen caractérisé par de nombreuses règles et une surveillance accrue. Cette nature spécifique fait de cette discipline un enjeu considérable qu'il est nécessaire de maîtriser dès lors que l'on traite de la coopération territoriale européenne (CTE).

L'insertion de la discipline des aides d'État dans la sphère de la coopération territoriale européenne représente sans ambages une délicatesse et une frontière à la bonne gestion de cette politique visant, *a contrario*, à surpasser la notion de frontière. Les acteurs ont ainsi été plongés dans l'obscurité et l'incertitude qui caractérisent les aides d'État. Cette obscurité se perçoit dès lors que l'on tente de poser une définition claire et efficiente de cette notion. De fait, « *il n'est pas possible, ni utile de chercher à décrire les diverses formes que peut revêtir l'aide d'État, non plus que de tenter d'en donner une définition. Ce serait faire œuvre d'imagination là où l'expérience doit prévaloir* »[14]. Pourtant, selon la Commission européenne[15] et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[16], le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

[12] CALVINO Italo, *Il Visconte dimezzato*, Mondadori, 2010, p. 122.
[13] Nom attribué aux français protestants, auxquels fait référence Italo Calvino, durant les guerres de Religion.
[14] KARPENSCHIF Michaël, *Droit européen des aides d'État*, Bruylant, 2017, p. 13.
[15] Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, C/2016/2946.
[16] Arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) du 22 décembre 2008, British Aggregates c/ Commission, C-487/06P, point 111.

réalise cette prouesse en son article 107 paragraphe 1 selon lequel, « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

À l'évidence, le traité permet d'identifier, de manière très abrupte, les éléments constitutifs d'une aide d'État. Ainsi, une aide d'État est caractérisée lorsque les ressources ont une origine publique ; l'intervention publique attribue, après sélection, un avantage pour l'entreprise ou le secteur en question ; la mesure est susceptible de fausser la concurrence et elle affecte le commerce entre les États membres[17]. Ces conditions cumulatives rendent ainsi cette aide, en principe, incompatible avec le marché intérieur.

Peut-on pour autant considérer l'identification de ces éléments comme suffisante afin de se saisir pleinement de la discipline des aides d'État ? La réponse ne peut être que négative. En conséquence, il est nécessaire de s'approprier chacun de ces éléments pour envisager comprendre et développer une réflexion sur la discipline, et ainsi tenter de surpasser l'obscurité évoquée ci-dessus.

Le TFUE indique, tout d'abord, qu'il s'agit « *d'aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit* ». A cet égard, comme le souligne le Professeur Carlo Eugenio Baldi[18], « *l'utilisation du terme « État » a été source de malentendus, générant chez certains la conviction que, si les ressources proviennent matériellement de*

[17] BALDI C-E, *La disciplina degli aiuti di Stato*, Maggioli Editore, Novembre 2017, II Edizione, p. 21.
[18] Professeur de droit de l'Union européenne à la faculté de Sciences politiques de l'Université de Bologne.

sujets n'appartenant pas formellement à l'appareil étatique »[19], la condition n'est pas remplie. Cette conviction est toutefois erronée. En effet, le Tribunal de première instance des Communautés européennes[20] a considéré, dès 1996, que « *toutes les subventions menaçant le jeu de la concurrence et émanant du secteur public tombent sous le coup des dispositions susmentionnées sans qu'il soit requis que ces subventions soient accordées par le gouvernement ou par une administration centrale d'un État membre* »[21]. Cette position a ensuite été appuyée par la Commission européenne qui mentionne, dans sa communication de juillet 2016, que « *les ressources d'État comprennent toutes les ressources du secteur public, y compris les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres) et, dans certaines circonstances, les ressources d'organismes privés* »[22]. Ainsi, à titre d'exemple, les ressources d'une collectivité locale entrent dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 107 du TFUE. De même, il a été reconnu que les ressources des entreprises publiques entraient également dans cette catégorie dite des « ressources d'État », dans le sens où l'État « *est parfaitement en mesure, par l'exercice de son influence dominante sur de telles entreprises, d'orienter l'utilisation de leurs ressources pour financer, le cas échéant, des avantages spécifiques en faveur d'autres entreprises* »[23].

Par conséquent, la notion de « ressources d'État », élément constitutif d'une aide d'État, ne doit pas être interprétée de façon trop restrictive et être cantonnée aux simples ressources de l'État lui-même. Ce sont donc

---

[19] BALDI C-E, *La disciplina degli Aiuti di Stato*, op. cit, p. 22
[20] Dénommé « Tribunal » depuis le Traité de Lisbonne et son article 19.
[21] Arrêt du Tribunal de première instance (deuxième chambre élargie) du 12 décembre 1996, Compagnie nationale Air France c/ Commission des Communautés européennes, T-358/94, point 56.
[22] Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, C/2016/2946, point 48.
[23] Arrêt de la Cour de Justice du 16 mai 2002, République française c/ Commission, C-482/99, point 38.

l'ensemble des ressources présentant une origine publique qui s'insèrent, en principe, dans le champ de l'article 107 du TFUE[24].

Cette aide d'État, pour être ainsi identifiée, doit ensuite favoriser une entreprise, lui procurer un avantage. Au premier chef, il est nécessaire de rappeler qu'au sens du droit communautaire, « *la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* »[25]. On ne pouvait laisser fluctuer cette notion centrale d'un État à un autre, le droit communautaire a donc posé une définition garantissant une certaine uniformité[26]. Dès lors, afin d'apprécier la condition de l'avantage octroyé, « *il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché* »[27]. En d'autres termes, sans l'intervention publique, le bénéficiaire n'aurait pas pu obtenir cet avantage. Sur ce point, il est important de souligner qu'il importe peu de juger les motivations de cette attribution. En effet, seuls les effets de cette attribution contraires aux règles de la concurrence doivent être regardés. Cet avantage peut, en tout état de cause, revêtir des formes diverses comme une garantie, la vente d'un bien ou encore, le cas le plus souvent évoqué, le versement d'une subvention. Mais cet avantage peut également prendre la forme d'exonérations, de décharges et autres avantages qu'il ne faut absolument pas négliger.

La mesure, constitutive d'un avantage, favorise « *certaines entreprises ou certaines productions* ». Le caractère sélectif de la mesure

---

[24] Cette précision est assurément primordiale dans l'organisation actuelle des États membres de l'Union européenne et notamment du fait du rôle important qui est désormais consenti aux entités locales en matière d'intervention économique, dans la très grande majorité des États.

[25] Arrêt de la Cour de Justice du 23 avril 1991, Klaus Höfner et Fritz Elser c/ Macrotron GmbH, Affaire C-41/90, point 21.

[26] V. en ce sens : KARPENSCHIF Michaël, Droit européen des aides d'État, op. cit., p. 26.

[27] Arrêt de la Cour de Justice du 29 avril, Royaume d'Espagne c/ Commission des Communautés européennes, C-342/96, point 41.

est donc prépondérant afin d'identifier une aide d'État. Doivent donc être exclus du champ d'application de l'article 107 tous les régimes de portée générale « *indépendamment du fait qu'ils soient institués ou non dans le but spécifique de soutenir les entreprises d'un État membre* »[28]. A cet égard, la sélectivité peut être matérielle, c'est-à-dire que la « *mesure ne s'applique qu'à certaines entreprises (ou catégories d'entreprises) ou qu'à certains secteurs de l'économie dans un État membre* ». Mais la sélectivité peut également être régionale[29], c'est-à-dire appliquée qu'à certaines zones du territoire. C'est donc le caractère sélectif de la mesure qui va permettre d'être en présence d'une aide d'État ou non. L'avantage est ainsi attribué à la suite de cette sélectivité.

L'aide d'État relève donc de ressources ayant une origine publique permettant d'accorder un avantage aux bénéficiaires au travers d'une mesure sélective. Mais pour être ainsi reconnue, cette aide doit, au sens de l'article 107 du TFUE, remplir deux autres conditions. En effet, elle doit affecter les échanges entre États membres et fausser ou menacer de fausser la concurrence. Le juge européen a considéré que ces deux conditions étaient « *en règle générale, indissociablement liées* »[30], et sont, par conséquent, bien souvent étudiées de manière connexe. C'est pourquoi, « *lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes* [concurrence faussée] *dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide* [échanges affectés] »[31]. Ces deux conditions relèvent de la nature même du marché intérieur européen. En effet, les règles relatives à la concurrence, dans lesquelles s'insèrent les aides d'État, ont une place très importante dans l'espace européen. De ce

[28] BALDI C-E, *La disciplina degli aiuti di Stato*, op. cit, p. 33.
[29] Également appelée sélectivité territoriale.
[30] Arrêt du Tribunal du 15 juin 2000, Alzetta, Affaires jointes T-298/97, T-312/97, etc., point 81.
[31] Arrêt de la Cour de Justice du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland BV c/ Commission des Communautés européennes, Affaire 730/79, point 11.

fait, tout naturellement, ce type de mesure ne doit pas fausser la concurrence, maître mot du marché intérieur.

Ainsi, l'ensemble de ces éléments qui permettent de définir et d'identifier une aide d'État doivent être étudiés de manière minutieuse par les autorités compétentes au quotidien, et par les juges nationaux et européens en cas de contentieux. Sur ce dernier point, il est important de relever que ces éléments, structurant la définition juridique de l'aide d'État, doivent être mis en action par les juges lors du contrôle de cette aide sur des éléments objectifs. En effet, comme cela a été retranscrit ci-dessus, avec une définition basée sur un ensemble de conditions, la notion d'aide d'État est nécessairement l'objet d'une interprétation, comme dans tout domaine pourra-t-on objecter, et d'une construction du juge, ce qui ne facilite pas sa compréhension. Cette matière connait donc de nombreuses évolutions, évolutions dans lesquelles s'est infiltrée la coopération territoriale européenne.

Cette coopération territoriale européenne, également connue sous le nom INTERREG, s'insère dans un cadre plus large, celui de la politique dite de cohésion. Dès 1957, le Traité de Rome présentait sa volonté de réduire « *l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». Ces quelques mots, à l'apparence anodine, représentent les prémices de la politique de cohésion de l'Union européenne. Cependant, il a fallu attendre 1987 et l'Acte unique européen pour que cette politique soit consacrée dans le marbre des traités. En effet, l'article 23 de celui-ci ajoute un Titre V au Traité CEE (Communauté économique européenne), intitulé « La cohésion économique et sociale » et notamment l'article 130A selon lequel « *afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier la*

Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». On retrouve ainsi la même volonté déjà exprimée en 1957 mais volonté qui, cette fois-ci, est rattachée à une politique, la politique de cohésion économique et sociale. Cette politique, dont l'intitulé a été changé par le Traité de Lisbonne de 2007 en lui ajoutant la dimension territoriale, vise donc à réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions de l'Union européenne[32].

Aujourd'hui, et avec un budget établi à 351,8 milliards d'euros, soit le premier poste de dépenses de l'Union européenne[33], la politique de cohésion se décline en deux grands objectifs : l'investissement pour la croissance et l'emploi, et, enjeu du présent travail, la coopération territoriale européenne.

La CTE vise donc à permettre la réalisation de l'objectif de cohésion au sein de l'Union européenne à travers la coopération transfrontalière[34], la coopération transnationale[35] et la coopération interrégionale[36]. Sur

---

[32] Aujourd'hui, elle est consacrée au Titre XVIII du TFUE « Cohésion économique, sociale et territoriale ».

[33] Données disponibles sur le site Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne : https://ue.delegfrance.org/apercu-de-la-politique-de-cohesion, consulté le 30 juillet 2018.

[34] « *La coopération transfrontalière entre régions adjacentes pour favoriser un développement régional intégré entre régions voisines qui appartiennent à deux États membres ou plus et qui sont séparés par une frontière terrestre ou maritime, ou entre des régions frontalières voisines qui appartiennent à au moins un État membre et un pays tiers aux frontières extérieures de l'Union autres que celles couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union* » - Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », Article 2, 1).

[35] « *La coopération transnationale à l'échelle de territoires transnationaux de plus grande taille associant des partenaires nationaux régionaux et locaux, qui comprend également la coopération transfrontalière maritime lorsqu'elle n'est pas couverte par la coopération transfrontalière, en vue d'accroître l'intégration territoriale de ces territoires* » - Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », Article 2, 2).

[36] « *La coopération interrégionale devrait viser à accroître l'efficacité de la politique de cohésion en encourageant les échanges d'expériences entre régions en ce qui concerne des objectifs thématiques et le développement urbain, notamment des liens entre les zones urbaines et les zones rurales, afin d'améliorer l'application des programmes et des actions*

l'actuelle période de programmation 2014-2020, le budget global de la CTE est de 8,95 milliards d'euros. C'est ainsi le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui va permettre, en partie, le financement de nombreux projets de coopération au sein de l'Union européenne. Il s'agit d'un des cinq fonds structurels et d'investissements européens (Fonds ESI)[37], mais l'unique à soutenir la coopération territoriale européenne. En pratique, les États membres de l'Union européenne élaborent un accord avec la Commission prévoyant la manière dont ces fonds vont être utilisés durant une période donnée. Ainsi, dans le cadre des programmes de coopération, cela se matérialise de la manière suivante : les porteurs de projet vont demander à l'Autorité de gestion du programme dont ils sont éligibles le remboursement des dépenses réalisées pour le projet en question[38]. Dès lors, l'attribution des fonds à disposition de l'Autorité de gestion, en grande partie les fonds du FEDER, vont être alloués aux partenaires. C'est ici le point central de la rencontre entre les deux domaines. De fait, c'est cette attribution qui va pouvoir amener à la potentielle applicabilité de la discipline des aides d'État au sein de la coopération territoriale européenne.

Le lien entre les aides d'État et la coopération territoriale européenne est, cependant, relativement récent. En effet, « *jusqu'en 2007, aucune autorité de gestion ou secrétariat technique ne s'était posé la question* »[39], et ce n'était pas le cas non plus de la Direction Générale de la Politique

---

de coopération territoriale et de promouvoir l'analyse des tendances de développement dans le domaine de la cohésion territoriale au moyen d'études, de collecte de données et d'autres mesures » - Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », Préambule, 7).

[37] Les quatre autres sont le fonds social européen (FSE), le fonds de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

[38] La réalité est plus complexe. Il est en effet possible de demander une avance à l'Autorité de gestion, donc en amont des dépenses. Cette avance, dans le cadre du programme IFM, ne peut excéder 25% du montant de la part FEDER octroyée.

[39] BALDI C-E, *La disciplina degli aiuti di Stato*, op. cit, p. 569.

régionale ni de la Direction Générale de la Concurrence. Pourtant, « *la gestion des Fonds ESI est soumise à tous les effets relatifs à la discipline des aides d'État* ». En effet, la gestion de ces fonds fait intervenir des pouvoirs publics et ne relève donc pas directement des institutions européennes[40]. La gestion est donc « décentralisée » et demande ainsi une vigilance accrue sur les règles relatives aux aides d'État.

L'histoire entre la coopération territoriale européenne, tout du moins le financement des projets au sein de cette politique, et les aides d'État peut donc être considérée comme nouvelle. Du fait de ce caractère nouveau, la potentialité des interrogations est importante, et la réalité des difficultés est, elle, certaine.

C'est pourquoi, il peut sembler opportun de se demander *quelle est la nature de la cohabitation entre les aides d'État et la coopération territoriale européenne ?*

De toute évidence, la cohabitation entre les deux disciplines a fait l'objet d'une adaptation qui semble marquée par une hétérogénéité des modalités d'application (**I**). Cependant, cette cohabitation demeure encore imparfaite et nécessite des améliorations face aux limites constatées au quotidien (**II**).

[40] *A contrario*, l'octroi de ressources issues du budget européen par les institutions européennes n'entre pas dans le champ d'application des aides d'État.

I – UNE COHABITATION MARQUÉE PAR UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MODALITÉS D'APPLICATION

Vivre ensemble, idée même de la notion de cohabitation, n'est pas toujours synonyme de relations dépourvues de difficultés. La cohabitation peut être volontaire, mais également imposée. Ce dernier aspect est sans ambages la situation constatée entre les règles des aides d'État et l'octroi de fonds européens pour le financement de projets de coopération territoriale européenne.

Cette cohabitation des aides d'État avec la coopération territoriale européenne (CTE)[41] s'est instaurée impétueusement, sans aucune véritable préparation préalable des acteurs concernés. En effet, face au relatif silence des textes, mais aussi des institutions européennes sur la question[42], les autorités de gestion, et les autres services chargés de la CTE, ont dû s'adapter et apporter des réponses.

Cette adaptation s'est donc faite programme par programme et a entrainé la mise en place de multiples réponses de la part des acteurs de la CTE au phénomène des aides d'État (**A**), réponses qui font aujourd'hui l'objet d'une tentative d'adaptation à la spécificité du financement des projets de coopération (**B**).

[41] Langage simplifié renvoyant à l'aspect financier de la coopération territoriale européenne, et notamment au financement, par l'attribution de fonds européens, des projets retenus.
[42] V. en ce sens page 21 du présent travail.

A – Une coopération territoriale européenne aux réponses variées face au phénomène des aides d'État

Dans la situation complexe face à laquelle étaient initialement confrontées les autorités de gestion, différentes solutions ont été envisagées afin de réagir à l'insertion des règles des aides d'État au sein des financements de projets, avec plus ou moins de réussite. Dans certains cas, les programmes de coopération n'hésitent pas à chercher purement et simplement à contourner la discipline des aides d'État en excluant certains partenaires ou certaines activités (**1**). Cependant, loin d'être idéale cette solution n'est fort heureusement pas la seule retenue par les autorités de gestion. De fait, des mécanismes prévus par le cadre juridique européen peuvent être reconnus comme des solutions relativement viables (**2**).

1 – Le contournement des aides d'État : des exclusions volontaires peu pertinentes

L'instruction d'un projet de coopération territoriale européenne par les services compétents requiert du temps et s'insère dans une procédure administrative stricte à respecter. Les règles européennes de concurrence, *a fortiori* les règles relatives aux aides d'État, accentuent la difficulté qui peut résulter d'une telle instruction. C'est la raison pour laquelle, dans certains cas, le choix a été fait d'éviter totalement le régime particulier et complexe des aides d'État. Ainsi, pourtant juridiquement erronée, l'exclusion des partenaires privés est parfois retenue par les autorités de gestion (**a**), ces dernières n'hésitant pas par ailleurs à refuser de financer des activités économiques, refus qui limite fortement l'ampleur de la coopération (**b**).

a) L'exclusion des partenaires privés, une solution juridiquement erronée

La coopération territoriale européenne fait naître des rapports entre des acteurs de différents États, de différentes régions dans un but contigu guidant leurs relations, celui de répondre à des problèmes communs. Mais au-delà de ces aspects transfrontaliers, transnationaux, elle fait également naître des rapports entre acteurs privés et acteurs publics. En pratique, chacun peut apporter à la coopération et, en contrepartie, chacun peut apprendre et grandir avec la coopération, qu'elle soit nationale ou transnationale. La présence de ces deux types d'acteurs est donc primordiale pour une coopération plus efficace et plus efficiente. En effet, avec des compétences variées, des régimes juridiques différents, les rôles joués par chacun peuvent constituer une complémentarité indispensable à la réussite d'un projet de coopération territoriale.

Pour autant, lorsque les acteurs de la CTE ont compris que le financement de projets de coopération pouvait contenir des aides d'État, « *la réaction générale fut d'individualiser les possibles cas d'aide en distinguant deux catégories de bénéficiaires (entendus comme project partner) : public (or public equivalent) and private bodies* »[43]. De prime abord, identifier le caractère public ou privé de chaque partenaire au sein d'un projet n'est absolument pas dénué de sens. En effet, cette démarche peut ainsi permettre aux services chargés de l'instruction des projets de mieux comprendre le rôle et la place de chacun.

Cependant, cette individualisation, cette distinction entre acteurs privés et acteurs publics, a été réalisée dans un but précis : éviter l'application des aides d'État. Selon le raisonnement retenu, l'exclusion des acteurs identifiés comme privés permettrait d'éviter toute application de la

[43] BALDI C-E, *La disciplina degli aiuti di Stato*, op. cit., p. 570.

présente discipline. Ainsi, la gestion du financement par les services compétents n'en serait que simplifiée. Si ce dernier point ne peut être totalement négligé, tant l'application de la discipline fait naître des difficultés dominantes, cette solution est cependant erronée.

De fait, l'article 107 paragraphe 1 du TFUE a vocation à s'appliquer lorsque l'on est en présence d'une entreprise. Mais, comme cela a déjà été précisé dans l'introduction[44], la notion d'entreprise retenue en droit communautaire est plus ample que celle comprise, de manière générale, par les acteurs de la CTE. De manière très abrupte, on peut rappeler que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a défini la notion d'entreprise, dans la fameuse affaire Höfner, en fonction d'un critère spécifique qui est celui de l'exercice d'une activité économique. Par conséquent, cette qualification est totalement indépendante du statut juridique de l'entité et de son mode de financement. Cette vision a été rappelée par la Cour elle-même en 2006 dans l'affaire FENIN[45].

La notion d'activité économique est donc au cœur de la discipline des aides d'État, et même au cœur de la politique de concurrence de l'Union européenne, et celle-ci doit être parfaitement maîtrisée par les autorités de gestion afin de se saisir des situations pour lesquelles l'application des règles européennes de concurrence est requise. A cet égard, la Cour de justice a rappelé à plusieurs reprises que constitue une activité économique « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné* »[46]. Cependant, il faut admettre, comme le souligne le Professeur Elsa Bernard, que « *la notion reste largement indéterminée* »[47]. Il faut en effet comprendre que « *l'activité économique a une fonction fonctionnelle*

---

[44] V. en ce sens page 17 du présent travail.
[45] Arrêt de la Cour de Justice du 11 juillet 2006, Federaciòn Espanola de Empresas de Tecnologia Sanitaria (FENIN) c/ Commission, Affaire C-205/03 P, point 25.
[46] Arrêt de la Cour de Justice du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati SPA c/ Commission, Affaire C-113/07 P, point 69.
[47] BERNARD E, « L'activité économique, un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, 2009/3, p. 355.

qui a une mission précise, en l'occurrence celle de déterminer le champ d'application des règles de concurrence, tel qu'il est conçu par le pouvoir politique »[48]. C'est en ce sens qu'elle est primordiale, quand bien même sa compréhension est difficile, elle ne doit en aucun cas être occultée afin d'éviter des choix qui iraient à l'encontre du droit européen.

Pour cause, le choix fait par différents programmes d'exclure les partenaires privés est un risque sur ce plan. En effet, à la suite des considérations précédentes, on peut légitimement affirmer que les acteurs privés ne peuvent être identifiés comme les seuls partenaires potentiels auxquels s'appliquent les aides d'État. Le droit européen n'a que peu de considération pour la distinction public – privé. Cette dernière ne peut donc être retenue en matière de financement des projets de coopération territoriale européenne.

Dans la pratique, il n'est ainsi pas exclu d'appliquer les règles relatives aux aides d'État à des partenaires qualifiés de publics, dès lors que ces derniers exercent une activité économique dans le cadre du projet de coopération. Car en effet, il est fondamental de garder à l'esprit que le critère de l'exercice d'une activité économique s'observe au regard du projet. En d'autres termes, le partenaire doit exercer l'activité économique au sein du projet de coopération, qu'importe si celle-ci est inexistante en dehors, afin d'être soumis aux règles des aides d'État. A l'inverse, un opérateur exerçant une activité économique à titre principal, par exemple une entreprise privée classique, mais intervenant en qualité de partenaire dans le projet sans aucun lien avec cette activité, peut recevoir des financements publics, en l'espèce des fonds européens, sans entrer dans le champ d'application du paragraphe 1 de l'article 107 du TFUE.

[48] BERNARD E, « L'activité économique, un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *op. cit.*, p. 357.

C'est pourquoi, la solution retenue d'identifier les partenaires privés pour les exclure des projets de coopération ne peut se justifier juridiquement. Pourtant, « *encore aujourd'hui, certains estiment que le caractère privé ou public du bénéficiaire direct du financement du programme constitue un critère approprié pour établir la présence ou non d'une aide d'État* »[49].

Le droit européen, par définition et parce qu'il vise à s'appliquer de manière uniforme dans l'ensemble des États membres, pose la définition des notions phares nécessaires à son application. La notion d'entreprise rend ainsi juridiquement erroné le choix fait par certains acteurs de la CTE d'exclure les partenaires privés des projets de coopération afin de contourner les aides d'État. En revanche, l'exclusion des activités économiques n'est pas en contrariété avec le droit européen. Cela n'occulte pas les limites qu'elle fait naître.

b) Le refus de financer des activités économiques au sein des projets, symbole d'une coopération limitée

L'activité économique est la notion clé du droit de la concurrence. Comme cela a été rappelé ci-dessus, elle est la clef de voute du champ d'application de ce droit. En effet, c'est la présence d'une telle activité sur un marché concurrentiel qui va rendre éligible l'application des règles

[49] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 570.

européennes en la matière. A cet égard, la discipline des aides d'État s'inscrit sans surprise dans cette lignée.

De ce fait, toujours dans cette optique de contourner les aides d'État et d'éviter une application complexe de cette discipline, « *certains programmes ont choisi de ne financer aucune activité susceptible d'être pertinente pour le marché* »[50]. Ainsi, l'idée ici n'est pas de distinguer les acteurs selon leur caractère public ou privé, distinction dont on a pu voir qu'elle était absurde, mais d'observer si l'activité exercée par un partenaire au sein d'un projet de coopération présente ou non un caractère économique. Si tel est le cas, certains programmes ont décidé de ne pas financer ces activités afin d'éviter toute application des aides d'État.

Si l'exclusion des partenaires privés des projets de coopération était juridiquement infondée, le choix de refuser d'accorder des financements européens pour l'exercice d'activités économiques peut se justifier sur ce point. Cependant, ce choix peut-il être réellement pertinent dans le cadre de la coopération territoriale européenne ? Le doute est plus que permis.

En effet, « *éviter les aides d'État à tout prix peut rendre difficile la réalisation des objectifs stratégiques des programmes, comme la promotion de l'innovation dans les PME* »[51]. À titre d'exemple, si le programme Italie-France Maritime avait fait le choix d'une telle réaction face aux aides d'État, la réalisation de l'Axe 1 du programme, c'est-à-dire la promotion de la compétitivité des entreprises dans les filières prioritaires transfrontalières, pourrait être remise en cause, tout du moins fortement menacée dans le sens où l'exercice d'activités économiques dans le cadre de tels projets peut s'avérer prépondérante pour atteindre l'objectif fixé. Une telle situation

[50] Interact Programme, « Stade aid in ETC », *Publication from the Interact Library*, 5 janvier 2015, p. 2.
[51] Interact Programme, « Stade aid in ETC », *Publication from the Interact Library*, 5 janvier 2015, p. 3.

pourrait également s'observer au sein du programme ALCOTRA[52] et son Axe 1 porté sur l'innovation appliquée.

Outre le fait de rendre la mise en œuvre des programmes plus difficile, le choix de ne pas financer les activités économiques peut amener à dissuader certains acteurs de participer à la coopération territoriale européenne. Or, cette coopération se doit, par définition, de rassembler de nombreux partenaires afin d'accroître les possibilités de projet. L'effet attractif de la coopération en serait donc réduit. Cet aspect ne peut être négligé dès lors que « *la participation aux projets des entreprises – ou en tout cas de sujets exerçant une activité économique – a l'avantage de compléter le partenariat avec une professionnalité essentielle pour la réalisation des objectifs et résultats* »[53]. C'est pourquoi, le choix fait par certains programmes de limiter le financement aux activités réputées non-économiques peut être un facteur de limitation de la coopération et des avantages qui sont attendus d'elle.

De plus, comme cela a été souligné précédemment, la notion d'activité économique demeure difficile à saisir. Ainsi, ce choix peut laisser place à des approximations sur la question et donc à une possible reconnaissance, par la suite, d'une aide d'État. Tous ces aspects conduisent à nuancer l'intérêt d'une telle réaction dans le cadre de la coopération territoriale européenne dans le seul but d'éviter l'application des aides d'État.

[52] Programme Alpes Latines Coopération Transfrontalière 2014-2020 couvrant le territoire alpin entre la France et l'Italie.
[53] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 583.

L'une des réactions des acteurs gestionnaires de la CTE a donc été de contourner l'application des aides d'État. Cependant, que ce soit sur le plan juridique, avec l'exclusion des acteurs privés, ou sur le plan pratique, avec le refus de financer les activités économiques, cette solution a démontré de réelles limites pour la coopération. Limites qui peuvent ainsi conduire à envisager d'autres solutions prévues par les règlements européens.

2 – L'application des aides d'État : du de minimis au régime d'exemption, des solutions viables encadrées

Éviter les aides d'État n'est pas une solution pertinente dans le cadre du financement des projets de coopération territoriale européenne. Elle conduit en effet à des restrictions, à des limites beaucoup trop importantes pour pouvoir être occultées et mises au second plan. C'est pourquoi, les acteurs de la CTE ont à leur disposition deux grandes autres solutions pour pouvoir faire cohabiter les aides d'État avec l'attribution des fonds européens dans le cadre de la CTE. Néanmoins, la viabilité d'une solution ne fait pas d'elle une réponse imparable. Cependant, en tout état de cause, le régime *de minimis* représente la solution la plus facile de gestion des financements européens (**a**), mais la CTE, par sa diversité, peut également voir dans le régime d'exemption une véritable opportunité (**b**).

a) Le régime *de minimis*, une gestion minimisée des financements européens

Lorsque les acteurs de la coopération territoriale européenne ont compris que la discipline des aides d'État devait s'appliquer dans le cadre

de certains projets, l'une des réactions a été « *de financer les projets, pour la part imputable aux entreprises, en faisant référence au régime de minimis* »[54]. De fait, ce régime peut permettre, à première vue, une articulation relativement sereine entre la CTE et les aides d'État.

Au sens de l'article 107 paragraphe 1 du TFUE, une aide d'État est caractérisée lorsqu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence, et qu'elle affecte les échanges entre les États membres. Comme cela a été précisé en introduction, ces conditions font naître une difficulté particulière d'appréciation. En effet, « *si toute intervention financière accordée à des entreprises affecte les conditions de concurrence dans une mesure plus ou moins importante, toute aide n'a cependant pas un impact sensible sur les échanges et la concurrence entre États membres* »[55]. C'est ainsi que la Commission des communautés européennes a introduit en 1992 le régime *de minimis*.

Ce régime repose sur le postulat selon lequel les échanges entre les États membres ne peuvent être affectés par des « *aides dont le montant est très peu élevé et qui sont principalement, même si elles ne le sont pas exclusivement, accordées aux PME, et ce souvent dans le cadre de régimes gérés par des collectivités locales ou régionales* »[56]. Ce sont des aspects que l'on retrouve de manière très générale aujourd'hui dans la coopération territoriale européenne. Ainsi, en 1992 le choix a été fait d'introduire ce régime spécifique pour lequel l'aide accordée n'est pas soumise à la notification préalable à la Commission. Le montant, en deçà duquel les échanges entre États sont réputés ne pas être affectés, a été fixé par la Commission à « *50.000 écus d'aide versée à toute entreprise, pour chaque grande catégorie de dépenses (par exemple l'investissement, la formation) sur une période de trois ans* »[57].

---

[54] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 580.
[55] Journal officiel des Communautés européennes, 19 août 1992, C213, point 3.2.
[56] Journal officiel des Communautés européennes, *op. cit.*, point 3.2.
[57] Journal officiel des Communautés européennes, *op. cit.*, point 3.2.

Par la suite, ce régime spécifique a été modifié a de nombreuses reprises. On peut notamment citer la communication de la Commission des Communautés européennes de 1996 qui a porté le montant maximal à 100.000 écus[58], ou encore le règlement de 2006 qui le porte finalement à 200.000 euros[59]. C'est ce dernier règlement qui a ainsi couvert la période de programmation 2007-2013. L'actuelle programmation 2014-2020 est, elle, couvert par le règlement en vigueur du 18 décembre 2013[60]. Il s'agit donc d'un régime en perpétuelle évolution, ce qui peut s'expliquer par la prise en compte des revendications des différents acteurs, aspect qui sera abordé plus en détail par la suite.

En tout état de cause, le régime *de minimis* « *a été l'option la plus courante pour l'allocation des fonds CTE considérés comme des aides d'État au cours de la période 2007-2013* »[61]. En effet, avec l'application d'un tel régime, il n'y a plus besoin de contrôler de manière approfondie, et surtout d'exclure, certains partenaires au sein des projets de coopération, ni de se poser la question des dépenses admissibles[62]. Ainsi, il est possible, pour l'Autorité de Gestion, d'octroyer à une même entreprise un montant d'aides *de minimis* pour un montant n'excédant pas « *200.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux* »[63]. La solution a donc fortement été utilisée. Elle permet d'octroyer, dans un cadre juridique déterminé, des fonds européens à des acteurs qualifiés « d'entreprise » au sein de projets de coopération.

---

[58] Communication de la Commission relative aux aides *de minimis*, JO C 68 du 6 mars 1996, p. 9.
[59] Article 2 du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.
[60] Règlement (UE) 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*.
[61] INTERACT, « Involvement of SMEs in ETC programmes : achievements & future perspectives », *INTERACT Programme*, septembre 2013, p. 21.
[62] Question des dépenses admissibles que l'on retrouvera plus tard au sein du présent travail.
[63] Article 2 du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

On comprend ainsi très vite que sur les plans juridique et pratique, cette solution, ouverte par le droit européen, représente une bien meilleure opportunité pour les autorités de gestion des programmes de coopération territoriale européenne lorsqu'ils doivent attribuer des fonds pour le financement des projets de coopération.

Le régime *de minimis*, en perpétuelle adaptation depuis 1992, représente donc une des solutions viables à une cohabitation entre les aides d'État et le financement des projets. Si elle a d'ailleurs été la solution la plus utilisée, une autre solution doit être mentionnée. Il s'agit du régime d'exemption par catégorie.

b) La compatibilité de certaines aides, une opportunité réelle pour la coopération territoriale européenne : le régime d'exemption

Le droit européen cherche, à travers différentes solutions, à faire cohabiter au mieux les règles liées à la concurrence et la pratique quotidienne de celles-ci. C'est dans cet esprit que s'inscrit le régime *de minimis*, et c'est également dans celui-ci que s'inscrit le régime dit d'exemption[64].

En effet, au titre de l'article premier du règlement du 13 juillet 2015[65], la Commission peut, par voie de règlements, déclarer certaines catégories

[64] On parle également de régime d'exemption par catégorie.
[65] Règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

d'aides comme étant compatibles avec le marché intérieur et ainsi ne pas être soumises à l'obligation de notification issue de l'article 108 du TFUE. C'est ce règlement général d'exemption par catégorie, plus communément dénommé RGEC, qui habilite la Commission à déclarer compatibles certaines aides, aides parmi lesquelles la CTE va pouvoir trouver des opportunités afin de faire cohabiter au mieux le financement des projets avec la discipline des aides d'État.

Ce régime va ainsi représenter, si l'on souhaite simplifier l'idée, un catalogue de catégories d'aides reconnues comme étant compatibles avec le marché intérieur. En d'autres termes, les services chargés du financement des projets de coopération vont pouvoir se saisir de ce régime et tenter de trouver une catégorie pouvant couvrir le projet en question, et par voie de conséquence faciliter l'octroi des fonds européens.

Il serait peu pertinent, et inconfortable pour le lecteur, de lister l'ensemble des possibilités. Cependant, quelques exemples illustratifs peuvent être envisagés. Tout d'abord, les aides à l'investissement en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) peuvent être compatibles avec le marché intérieur. Par conséquent, une autorité de gestion pourra octroyer une aide d'État à une PME dès lors que celle-ci entre dans le champ de l'investissement pour cette PME. Autre exemple, les aides à la recherche, au développement et à l'innovation. Il s'agit ici de domaines prépondérants dans le cadre de la CTE, voire au-delà. Ces thématiques représentent en effet une partie des enjeux de la stratégie Europe 2020. Ainsi, un projet innovant, par exemple sur le plan maritime, pourra faire l'objet de l'octroi d'une aide d'État afin de financer celui-ci.

Par voie de conséquence, ce régime d'exemption permet de nombreuses possibilités pour les autorités de gestion des programmes. Cependant, pour la période 2007-2013, ce régime était encore très peu développé et mis en pratique par les services concernés. En effet, on

s'aperçoit très vite des difficultés qui en découlent par rapport au régime *de minimis*. On note cependant que le programme Italie-France Maritime 2007-2013 tentait déjà d'utiliser ce régime afin de financer les projets de coopération. Il est en effet plus confortable pour un gestionnaire de disposer de plusieurs outils juridiques, et donc de plusieurs possibilités de financement, afin d'assurer une gestion claire et efficiente des projets de coopération.

Néanmoins, de nombreuses possibilités entrainent de nombreuses règles différentes d'application. C'est cet aspect qui a nuancé l'application de ce régime durant la précédente programmation. De fait, l'instabilité juridique n'est en rien compatible avec une application sereine. Des évolutions, comme cela sera étudié par la suite, ont été constatées et ont pu répondre, en partie, à ces difficultés.

Contrairement aux choix de certaines autorités de gestion, la cohabitation entre le financement des projets de coopération territoriale européenne et la discipline des aides d'État ne peut être, juridiquement et sur le plan pratique, évitée. Dès lors, il est nécessaire de se saisir des outils juridiques disponibles afin de rendre cette cohabitation la plus efficace possible. Sans ambages, ces outils ont nécessité des réformes qui ont eu pour but de moderniser et de simplifier la place des aides d'État dans le cadre des attributions de fonds européens pour le financement des projets.

B – Une tentative d'adaptation de la discipline des aides d'État au financement des projets de coopération territoriale européenne

Les réponses des acteurs gestionnaires de la coopération territoriale européenne ont été nombreuses, avec des effets variés. Cependant, la cohabitation entre les aides d'État et le financement des projets de coopération territoriale européenne a nécessité une modernisation du cadre juridique afin de renforcer l'articulation entre les deux matières. C'est pourquoi, l'insertion de la CTE au sein du règlement d'exemption (**1**), accompagnée d'une réforme mineure du régime *de minimis* (**2**), ont permis des avancées certaines pour la gestion des aides d'État.

1 – L'insertion concrète de la coopération territoriale européenne dans le règlement d'exemption, une première pierre importante pour une cohabitation renforcée

Le régime d'exemption était majoritairement mis de côté par les autorités de gestion lors de la programmation 2007-2013. De fait, les catégories d'aides potentiellement compatibles avec le marché intérieur étaient multiples, mais leur articulation avec la CTE était parfois difficilement lisible. Ainsi, il n'est pas étonnant de voir que la règlementation sur les régimes d'exemption a évolué entre la programmation 2007-2013 et l'actuelle. Une ouverture aux petites et moyennes entreprises (PME) a été réalisée à travers l'insertion des aides couvrant les coûts de coopération (**a**). Mais au-delà de cette question d'admissibilité, une cohabitation doit nécessiter des procédures clarifiées pour une application plus maitrisée (**b**).

a) Les aides couvrant les coûts de coopération : l'ouverture de la coopération européenne pour les petites et moyennes entreprises dans la sphère des aides d'État

Les petites et moyennes entreprises (PME) ont véritablement un rôle à jouer dans la coopération territoriale européenne. Cependant, malgré une volonté certaine, « *les PME qui participent aux projets de coopération territoriale européenne (...) éprouvent souvent des difficultés à financer les surcoûts liés à la coopération entre des partenaires situés dans différentes régions et dans différents États ou pays tiers* »[66]. C'est pourquoi, ont été insérés dans le règlement d'exemption de 2013, à l'article 20, actuellement en vigueur, les coûts de coopération supportés par les PME.

De prime abord, il est nécessaire de se saisir de la définition européenne des petites et moyennes entreprises. A cet égard, le règlement facilite la compréhension de cette notion en insérant une annexe 1 relative à la définition de ces PME. Sans ambages, une PME est avant tout une entreprise, cette notion ayant été suffisamment expliquée précédemment il n'est pas nécessaire d'y revenir[67]. Ce sont ensuite des critères « quantitatifs »[68] qui vont permettre d'identifier une PME.

En effet, la catégorie des PME « *est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions EUR ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions EUR* »[69]. On retrouve ainsi un critère lié au nombre de personnes travaillant pour l'entreprise et un critère économique avec le chiffre

---

[66] Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, point 41.
[67] A défaut d'une parfaite compréhension, on peut renvoyer à l'article premier de l'annexe 1 du règlement précité selon lequel « *est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique* ».
[68] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 184.
[69] Annexe 1 du règlement 651/2014, article 2.

d'affaires annuel. Ces données vont donc être essentielles afin de savoir si l'entreprise, au sens européen du terme, entre dans cette catégorie et peut donc se voir appliquer l'article 20 du règlement d'exemption.

Mais cette potentielle application repose également sur la question des dépenses entrant dans le champ dit des « coûts de coopération ». De manière exhaustive, l'article 20 énumère les coûts admissibles suivants : « *les coûts liés à la coopération organisationnelle, y compris les coûts de personnel et de bureaux, dans la mesure où ils sont afférents au projet de coopération ; les coûts liés aux services de conseil et d'appui à la coopération fournis par des conseillers et des prestataires de services externes ; les frais de déplacement, les dépenses d'équipement et d'investissement directement liées au projet, ainsi que l'amortissement des instruments et des équipements utilisés directement pour le projet en cause* ».

Ainsi, des dépenses de partenaires, si ceux-ci sont assimilables à des PME au sens du droit communautaire, au sein de projet de coopération, peuvent entrer dans le champ de cet article 20 et par voie de conséquence constituer une aide exemptée de notification à la Commission. Dans les faits, l'idée de la Commission « *était de simplifier les procédures et les évaluations, au moins dans le cas des petites et moyennes entreprises, en appliquant une intensité intermédiaire* »[70]. Car en effet, cet article 20 spécifique à la coopération territoriale européenne indique très clairement que « *l'intensité de l'aide n'excède pas 50% des coûts admissibles* ». En d'autres termes, le montant de l'aide octroyée par l'autorité de gestion ne pourra excéder 50% des coûts admissibles susmentionnés.

[70] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 574.

C’est pourquoi, l’introduction d’un tel article dans le règlement d’exemption représente une avancée notable dans le cadre d’une cohabitation saine entre les aides d’État et la coopération territoriale européenne, plus précisément l’attribution de fonds européens pour le financement des projets. En effet, l’autorité de gestion d’un programme peut ainsi choisir d’appliquer cet article 20 aux bénéficiaires étant identifiés comme des PME pour les coûts de coopération. Si cet article impose un contrôle précis sur le statut du bénéficiaire et sur l’admissibilité ou non des coûts, il a le mérite de prendre en considération la spécificité de la coopération territoriale européenne et des dépenses particulières qu’elle peut entrainer.

L’insertion de cet article 20 au sein du règlement d’exemption permet d’envisager une cohabitation plus structurée entre les aides d’État et le financement des projets de coopération. Cette insertion semblait plus que nécessaire et a permis aux autorités de gestion d’utiliser dans une plus grande ampleur l’outil juridique que représente ce règlement. Par ailleurs, des avancées ont également été réalisées sur le plan procédural.

b) Une procédure renforcée, traduction d’une application modernisée

L’articulation entre la discipline des aides d’État et le financement des projets de coopération territoriale européenne doit reposer sur une procédure simplifiée et des rôles clairement attribués à chacun des acteurs. En effet, dans cet ensemble de règles qui s’imposent, de manière

différenciée selon les partenaires, selon les régimes mis en place, il est nécessaire de simplifier au maximum les obligations de chaque acteur.

Ainsi, le règlement 651/2014 susmentionné tente de réaliser cette simplification. En pratique, les obligations répondent à deux objectifs identifiés : le contrôle et la transparence. Ces deux objectifs vont ainsi guider les obligations procédurales qui vont être imposées aux acteurs de la coopération, et plus particulièrement l'autorité de gestion du programme en question.

Tout d'abord, sur le plan de la transparence et de l'information, l'article 9 du règlement impose la publication en ligne, sur un site internet dédié, des informations sur les aides consenties sur le fondement du présent règlement. Ce même article précise en matière de coopération territoriale européenne, et c'est ce qui guide le présent travail, que ces informations « *sont placées sur le site internet de l'État membre dans lequel se trouve l'autorité de gestion concernée* ». Ainsi, comme le souligne le Professeur Baldi, si l'autorité de gestion est une administration, ce sera à elle d'assumer cette responsabilité[71]. A titre d'illustration, au sein du programme Italie-France Maritime, l'Autorité de gestion étant la région Toscane, collectivité locale, c'est donc à cette dernière que revient la charge de publier les informations relatives aux aides d'État consenties dans le cadre des projets financés. Toutefois, le règlement laisse la possibilité aux États participants de décider « *que chacun d'eux fournira les informations concernant les mesure d'aide mises en œuvre sur son territoire sur son propre site internet* ».

Ensuite, s'agissant du contrôle de la Commission sur les aides exemptées de l'obligation de notification, les articles 11 et 12 du règlement chargent, dans le cadre de la coopération territoriale européenne, les

[71] BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 577.

autorités de gestion de lui communiquer certaines informations et de conserver ces informations « *pendant dix ans à compter de la date d'octroi* ». De fait, l'autorité de gestion doit donc, à travers la procédure dite SANI[72], communiquer à la Commission un ensemble d'informations relatives aux aides d'État attribuées aux partenaires de projets de coopération. C'est par cet intermédiaire que l'autorité de gestion favorise le contrôle de la Commission européenne et donc l'application sereine des aides d'État au sein de la CTE[73].

Afin de concrétiser ces obligations, certains outils ont été mis en place. En effet, à titre d'exemple, l'Italie dispose, depuis le 12 août 2017, d'un Registre National des aides d'État, le *Registro Nazionale degli aiuti di Stato* (RNA)[74]. Ce RNA permet ainsi de remplir une obligation de publicité et de transparence, et une obligation de contrôle. Concrètement, ce registre va contenir des informations relatives aux aides d'État autorisées par la Commission ou consenties sur la base du règlement d'exemption, informations relatives également aux aides d'État *de minimis*, et bien d'autres encore. En pratique, l'enregistrement de ces aides, dans le cadre de la coopération territoriale européenne, ne va concerner que les aides consenties dans le cadre de programmes où l'autorité de gestion a son siège en Italie[75]. En l'espèce, les aides attribuées par le programme Italie-France maritime entrent dans ce champ.

Bien qu'étant relativement récent, le RNA s'avère être un outil utile et complet dans le cadre de la gestion des aides d'État. En effet, car s'il requiert de l'autorité de gestion un travail fourni et important, il permet

[72] Il s'agit d'une application web de la Commission européenne.
[73] Cette obligation ne remet en rien en cause l'absence de notification préalable à l'attribution d'une aide d'État.
[74] Decreto n. 115 del 31 maggio 2017, Regolamento recante la disciplina per il funzionamento del Registro nazionale degli aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 52, comma 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e successive modifiche e integrazioni.
[75] Articolo 12 del decreto n. 115 del 31 maggio 2017, *op. cit*.

cependant à celle-ci d'obtenir différentes informations sur de potentiels bénéficiaires, informations qui amèneront à contrôler l'éligibilité de ceux-ci. Ainsi, la place de ce RNA dans le cadre de la cohabitation entre les aides d'État et le financement de projets de coopération territoriale européenne est primordiale. Si des difficultés techniques sont certes à l'heure actuelle présentes, l'avenir semble promettre une efficacité certaine d'un tel système alliant transparence et contrôle.

L'évolution du régime d'exemption par catégorie représente de fait une adaptation claire et simplifiée de l'application des aides d'État au sein de la CTE. Cette adaptation s'est inscrite dans le cadre des coûts admissibles mais aussi sur le plan procédural. Ces éléments doivent être soulignés et mis en avant. Par ailleurs, cette évolution s'est accompagnée d'un renforcement de la CTE au sein du régime *de minimis*, second outil juridique à la disposition des acteurs gestionnaires.

2 – Des corrections mineures du régime de minimis pour un financement de la coopération territoriale européenne renforcé

Le régime *de minimis* s'est révélé être une solution viable pour les autorités de gestion afin d'appliquer la discipline des aides d'État. Ce caractère a été renforcé par l'ajout de correctifs mineurs au sein de ce régime. En effet, si l'introduction de la notion d'entreprise unique a fait émerger des vérifications accrues à la charge de l'autorité de gestion (**a**), un véritable avantage pour les acteurs de la coopération territoriale

européenne a vu le jour par l'intermédiaire du qualificatif « d'État membre » (**b**).

a) L'introduction de la notion d'entreprise unique : émergence de vérifications accrues pour l'autorité de gestion

Dans le règlement du 15 décembre 2006 relatif au régime *de minimis*[76], anciennement en vigueur, l'article 2 indiquait que « *le montant brut des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200.000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux* ». Durant la programmation 2007-2013, c'est cette disposition qui a été appliquée par les autorités de gestion dans le cadre du financement de certains projets.

Ainsi, le montant maximal de l'aide *de minimis* s'observe au regard de la même entreprise. En d'autres termes, une entreprise ne peut recevoir plus de 200.000 euros d'aides *de minimis* sur une période équivalente à trois exercices fiscaux. Dans les faits, cette idée ne change pas fondamentalement avec le règlement actuellement en vigueur, le règlement 1407/2013 du 18 décembre 2013[77]. En effet, dans ce dernier, à l'article 3, la notion de « même entreprise » est substituée par celle « d'entreprise unique ». On est en présence ici d'un point qui, bien qu'il semble être anodin, est très important dans le cadre de l'évaluation en matière d'aide *de minimis*, et donc en matière de financement des projets de coopération territoriale européenne, tant ce régime peut être appliqué.

[76] Règlement (UE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis.
[77] Règlement (UE) 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.

En 2002, dans un arrêt Pays-Bas contre Commission, la Cour de justice a indiqué que des entités contrôlées par la même entité devaient être considérées comme étant une entreprise unique[78]. Aujourd'hui, l'article 2, paragraphe 2, du règlement en vigueur détaille clairement la notion d'entreprise unique. En effet, ce paragraphe met en avant un ensemble de relations que peuvent entretenir des entreprises et qui feront d'elles, en droit, des entreprises uniques. A titre d'exemple, si « *une entreprise a le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise* », ces entreprises ne forment qu'une seule et unique entreprise.

Ainsi, l'introduction de cette précision permet sans ambages de considérer qu'une entreprise contrôlée par une autre entreprise ne peut recevoir une aide *de minimis* si la seconde a déjà reçu cette aide et que le plafond a été atteint. En d'autres termes, les aides *de minimis* ne sont pas cumulables entre entités formant ensemble une entreprise unique au sens du droit européen. Cet aspect doit donc être pris en compte par les acteurs de la coopération territoriale européenne, et notamment par l'autorité de gestion lors de l'attribution des aides. De fait, cette situation n'est pas rare dans le cadre de projets de coopération dès lors que, bien entendu, le programme en question n'a pas fermé aux entreprises la possibilité de participer aux appels à projet. En pratique, sur la déclaration *de minimis* que doivent remplir les partenaires d'un projet de coopération, une section permet d'indiquer si oui ou non le bénéficiaire est contrôlé ou contrôle une autre entreprise (ANNEXE 5).

Par ailleurs, cette nouvelle introduction rend les possibilités de cumul de certaines entreprises presque impossibles. En effet, lorsqu'auparavant deux entreprises liées, sans appartenir techniquement à un même groupe, pouvaient chacune obtenir le maximum de l'aide *de minimis*, aujourd'hui ce

[78] Arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 13 juin 2002, Pays-Bas c/ Commission, Affaire C-382/99.

n'est plus le cas. Le maximum sera jugé sur l'ensemble des entreprises, et non plus sur chaque entreprise prise individuellement[79]. L'intérêt est ici d'éviter tout abus sur la question des aides d'État, et ainsi permettre le financement des projets de coopération dans le respect du droit européen.

Si l'introduction de la notion d'entreprise unique peut sembler être au désavantage des bénéficiaires des projets de coopération, mais totalement justifiée sur le plan juridique, une autre modification apportée à l'actuel règlement *de minimis* peut être reconnue comme un véritable avantage pour les acteurs de la coopération territoriale européenne.

b) L'introduction d'un avantage réel pour les bénéficiaires de différents États au sein de la coopération territoriale européenne

Outre le concept d'entreprise unique, le règlement *de minimis* apporte un nouveau point très important dans le cadre de la coopération territoriale européenne. De fait, le règlement précédent, on peut le rappeler à nouveau, indiquait, dans son article 2, que « *le montant brut total des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux* ». Aujourd'hui, le montant octroyé à une entreprise unique se juge à l'égard de chaque État membre. En pratique, cette question est fondamentale dans le cadre de la coopération territoriale européenne qui, par définition, fait intervenir différents acteurs de différents États membres de l'Union européenne.

[79] V. en ce sens : BALDI C-E, La disciplina degli aiuti di Stato, *op. cit.*, p. 208.

Ainsi, l'article 3 du règlement 1407/2013 précise que « *le montant total des aides de minimis octroyées par État membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 EUR sur une période de trois exercices fiscaux* ».

Par conséquent, un acteur de la coopération territoriale européenne, bénéficiaire d'aide *de minimis*, pourra obtenir cette aide à hauteur du plafond indiqué, dans chaque État membre. Ainsi, une entreprise pourra, si elle participe à deux programmes de coopération différents, relevant de deux États différents, obtenir des aides entrant dans le champ du règlement *de minimis*, aides indépendantes l'une de l'autre (ANNEXE 4).

En pratique, lorsque l'autorité de gestion se prononce sur l'admissibilité de l'aide, elle se contente de regarder les aides consenties par un État membre. Et cette pratique a pour effet de véritablement favoriser les acteurs de la coopération dans le sens où ils pourront obtenir un financement plus important les encourageant à participer le plus possible à la CTE. Il s'agit donc bien d'une véritable avancée dans le cadre de la cohabitation entre les aides d'État et l'octroi de fonds européens pour le financement de projets de coopération territoriale européenne. En effet, le frein que pourrait représenter la discipline des aides d'État semble s'atténuer avec l'introduction de cette notion d'État membre au sein de l'article 3 du règlement *de minimis*.

*****

La cohabitation entre la discipline des aides d'État et le financement des projets de coopération territoriale européenne met en avant la complexité qui peut naître lors de la rencontre de deux régimes juridiques qui, *ab initio*, n'ont aucun lien explicite.

Ainsi, on a vu apparaître une hétérogénéité des réponses apportées par les acteurs de la CTE à l'insertion des règles juridiques des aides d'État au sein de cette politique jugée importante pour la cohésion des territoires au sein de l'Union. Ces réponses variées ont conduit à une adaptation programme par programme. Cette adaptation a ensuite nécessité des évolutions juridiques qui ont tenté de faire de cette cohabitation un espace serein de gestion et de financement des projets.

Cependant, si les avancées présentées peuvent légitimement être considérées comme notables, et ont permis une gestion plus efficace des aides d'État au regard des financements européens accordés aux projets, des difficultés demeurent. Ces difficultés amènent ainsi les différents acteurs à proposer diverses solutions afin de rendre cette relation plus simplifiée et plus adaptée à la spécificité qui ressort de la coopération territoriale européenne.

*****

II – UNE COHABITATION À PARFAIRE FACE AUX LIMITES PERSISTANTES

La cohabitation entre le financement des projets de coopération territoriale européenne et les aides d'État demeure relativement jeune. Cet état de fait témoigne à la fois des évolutions qui ont déjà pu être constatées, mais aussi des difficultés qui demeurent naturellement au sein de cette relation.

En tout état de cause, on observe un enracinement des limites au sein de la relation entre la coopération territoriale européenne et les aides d'État (**A**).

Par conséquent, et parce que les aides d'État doivent, sur le plan juridique, s'appliquer dans le cadre du financement des projets à travers l'attribution de fonds européens, émergent certaines propositions afin de simplifier la cohabitation entre ces deux matières (**B**).

A – L'enracinement des limites présentes dans la relation entretenue par la coopération territoriale européenne avec les aides d'État

A l'origine, les aides d'État ont été réceptionnées avec difficulté par les acteurs de la coopération territoriale européenne. Cependant, comme cela a été présenté précédemment, des évolutions ont pu permettre, tout du moins ont cherché à permettre, une réception plus efficace et simplifiée. Pour autant, bien que ces avancées ne soient pas négligeables, et ont même été indispensables, des limites à la coopération persistent. De fait, la cohabitation entre les aides d'État et la CTE s'inscrit dans un cadre juridique

concentrant certaines limites (**1**), limites entrainant de réelles difficultés pratiques au quotidien (**2**).

1 – Un cadre juridique objet de limites à une coopération efficiente

La coopération territoriale européenne se matérialise par des concrétisations quotidiennes de projets mettant en relation des acteurs de part et d'autre d'une frontière affrontant des difficultés communes. Cependant, et on l'aura bien compris au travers du présent travail, la CTE est avant tout encadrée par des règles juridiques liées au financement des projets qui permettent à cette politique de s'exprimer pleinement. Parmi ces règles juridiques, on retrouve naturellement celles relatives aux aides d'État. Force est de constater que le cadre juridique qui en découle conduit à limiter la coopération. De fait, l'article 20 du règlement d'exemption précédemment présenté a pour conséquence une coopération à l'envergure restreinte (**a**). Cette coopération se retrouve également limitée par le montant maximal reconnu dans le cadre des aides *de minimis* (**b**).

a) L'article 20 du règlement d'exemption : une idée prometteuse à l'envergure réduite

L'introduction de la coopération territoriale européenne dans le règlement d'exemption représente sans aucun doute une véritable avancée dans le cadre de la cohabitation entre les deux disciplines étudiées. En effet, cette introduction a permis aux coûts liés à cette coopération d'être exemptés de notification à la Commission et ainsi de faciliter le traitement de l'aide par l'autorité de gestion. Cependant, comme cela a été souligné, le champ d'application de cet article 20 concerne les petites et moyennes entreprises.

Or, la coopération territoriale européenne afin de permettre une réalisation de projets les plus intéressants possibles nécessite une participation large d'acteurs variés. Et parmi ceux-ci, on peut retrouver certains acteurs étant identifiés comme des grandes entreprises au sens du droit communautaire. Ces acteurs vont donc être limités dans leur participation dès lors qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application de cet article. Certes, ils pourront être financés par l'intermédiaire d'autres articles du règlement d'exemption, également du règlement *de minimis*, mais l'avantage de cet article 20 est qu'il demeure spécifique à la CTE.

En pratique, la notion de grande entreprise peut potentiellement recouvrir un grand nombre d'acteurs. En effet, si l'on se focalise sur les critères énoncés par l'annexe 1 du règlement 651/2014, critères relatifs à la définition des PME, certains acteurs vont être exclus de ce champ. A cet égard, la disposition la plus représentative de la question dans le cadre de la CTE est le paragraphe 4 de l'article 3 de l'annexe susmentionné.

Ce paragraphe indique qu'une « *entreprise ne peut pas être considérée comme une PME si 25% ou plus de son capital ou de ses droits de vote sont contrôlés, directement ou indirectement, par un ou plusieurs organismes publics ou collectivités publiques, à titre individuel ou conjointement* ». Cette dernière pourra donc être, par exclusion, qualifiée de grande entreprise. Dans les faits, la présente exclusion fait immédiatement penser à bon nombre d'acteurs français. On peut, à titre d'exemple, citer le cas des groupements d'intérêt public (GIP) qui sont, dans la majorité des cas, détenus à plus de 25% par des collectivités locales.

Une telle situation s'est d'ailleurs matérialisée au sein du programme Italie-France Maritime avec le partenaire GIPACOR (Groupement d'intérêt public formation continue et insertion professionnelle de l'Académie de Corse). Ce GIP est partenaire au sein du projet ACTION (Attivazione

Cantiere Transfrontaliero per l'Inserimento OccupazioNale)[80]. Initialement, l'idée était d'appliquer à ce GIP l'article 20 du règlement d'exemption. Cependant, durant l'enregistrement de l'aide d'État sur le Registre national italien, lorsque la taille de l'entreprise devait être insérée la difficulté s'est présentée. Après plusieurs échanges et différentes recherches, le GIP ne pouvait, en l'espèce, être considéré comme une PME. Et, par voie de conséquence, il ne pouvait entrer dans le champ de l'article 20.

Cette illustration n'en est qu'une parmi tant d'autres. La portée de l'article 20 représente une réelle difficulté de gestion pour une autorité responsable du financement des projets. Cette difficulté s'ajoute à celles liées à l'identification de l'entreprise au sens communautaire et surtout l'identification des spécificités des partenaires au sein des projets, partenaires qui relèvent d'États membres différents, avec des régimes juridiques différents.

Ainsi, l'article 20 a permis le financement de différents coûts de coopération pour les PME. Cet aspect n'est absolument pas négligeable et il représente une première pierre à l'édifice d'une coopération simplifiée. Cependant, dans le même temps, il représente un frein dans la participation des autres entreprises, au sens du droit européen. C'est en ce sens que le cadre juridique du règlement d'exemption représente une réelle limite au sein de la programmation 2014-2020.

L'article 20 du règlement d'exemption présente ainsi certaines limites liées à son champ d'application. Il s'agit donc d'une limite non pas financière

[80] Projet visant la création de réseaux transfrontaliers de services.

mais une limite liée à l'admissibilité du partenaire. La limite financière, elle, se retrouve au sein du règlement *de minimis*.

b) Des projets de coopération limités par la prétendue faiblesse du montant *de minimis*

Le règlement *de minimis* a l'avantage certain de s'appliquer à tout type d'entreprise, petite, moyenne, ou grande[81]. Ainsi, aucune difficulté d'admissibilité, sur ce point, ne peut être soulevée. La difficulté est ailleurs. Comme cela a été démontré, le règlement *de minimis* présente un plafond de 200.000 euros par État membre pour une entreprise unique.

Par conséquent, et sans ambages, un tel plafond peut se révéler être un frein pour la coopération territoriale européenne. En effet, 200.000 euros peut parfois être une somme suffisante, dans le cadre de projets de petite envergure. Mais, dans de nombreux cas, cette somme est insuffisante pour couvrir l'ensemble des coûts supportés par les partenaires. A cet égard, « *les partenaires clés dans les projets CTE ont souvent besoin de fonds dépassant le plafond de 200.000€* »[82].

De fait, le règlement *de minimis* présente de nombreux avantages pratiques, et notamment une intensité d'aide pouvant atteindre 85% des coûts admissibles[83], mais son utilisation abusive conduit à voir certains

[81] V. en ce sens : Règlement 1407/2013 (UE) 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*, point 4 ; Europe en France : http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-Etat/Les-aides-de-minimis, consulté le 18 juillet 2018.
[82] L'Europe s'engage en France, Atelier Aides d'État dans les programmes de CTE, mercredi 18 mars 2015.
[83] C'est notamment le cas dans le cadre du programme Italie-France Maritime 2014-2020.

partenaires être freinés dans leur volonté de coopération. La nouveauté liée à l'introduction de la notion d'État membre dans l'actuel règlement en vigueur ne suffit pas à combler cette difficulté. Un partenaire ne participe pas nécessairement à différents programmes de coopération, ni différents projets.

Ainsi, l'autorité de gestion en charge de la question des aides d'État, lorsqu'elle ne peut appliquer le règlement d'exemption, pour diverses raisons et notamment celle liée à la taille de l'entreprise, se retourne sur le régime *de minimis*. Mais, à travers ce régime le montant du financement sera limité, et les opportunités pour les bénéficiaires également.

Le cadre juridique du règlement *de minimis* présente de ce fait une insuffisance et une certaine incompatibilité avec l'importance que peuvent avoir les projets de coopération territoriale européenne. C'est pourquoi, comme cela sera étudié en profondeur par la suite, les différents acteurs de cette CTE proposent une hausse du plafond du *de minimis* afin d'adapter ce régime, si important pour la CTE, aux particularités des projets de coopération, et notamment aux montants importants qu'ils nécessitent.

Le cadre juridique d'une relation est primordial afin que celle-ci se déroule de la manière la plus efficace possible. Celui qui articule la cohabitation entre les aides d'État et la CTE a été réformé pour être mieux adapté à la particularité de celle-ci. Cependant, des limites demeurent, comme cela vient d'être présenté, et entrainent de véritables difficultés pratiques.

2 – Des difficultés pratiques, conséquences d'un environnement juridique limité

Les limites juridiques constatées dans la cohabitation entre les aides d'État et le financement des projets de coopération territoriale européenne conduisent à différentes difficultés rencontrées au quotidien par les autorités de gestion, mais aussi l'ensemble des acteurs de la coopération. De fait, l'immense diversité des règles applicables relatives aux d'État au sein de la CTE fait naître une gestion complexe pour les autorités de gestion (**a**). Mais, plus problématique encore, les aides d'État semblent être un véritable frein pour une participation effective de tous les acteurs (**b**).

a) Une gestion rendue difficile par la diversité des règles applicables

La coopération territoriale européenne dispose désormais de plusieurs ressources afin de répondre à l'application des aides d'État aux projets financés[84]. Si cet état de fait représente un réel avantage non négligeable, il entraine également de réelles difficultés sur le plan pratique, difficultés qui sont nécessairement liées à la spécificité du caractère transnational des programmes européens.

Par définition, la coopération territoriale européenne fait intervenir plusieurs États membres, ou pour être plus rigoureux plusieurs acteurs issus de différents États membres. Par voie de conséquence, différents régimes juridiques interviennent et s'entrechoquent sur des projets de coopération. On peut parler d'asymétrie juridique.

Cependant, la discipline des aides d'État relève, en premier lieu, du droit européen de la concurrence. Par ailleurs, cette discipline est fortement

[84] V. en ce sens la première partie du présent travail.

régie par des règlements européens, actes juridiques applicables sans transposition des États membres. En effet, au sens de l'article 288 du TFUE, le règlement est « *obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre* ».

Pour autant, chaque État adapte son cadre juridique national afin de respecter ce droit venu des institutions européennes. Et, c'est sur cet aspect que des difficultés peuvent naître pour la coopération territoriale européenne. En effet, « *un programme CTE peut donc se voir appliquer des règles nationales différentes pour une même assiette* »[85]. A titre d'illustration, cette difficulté « *a notamment été mise en avant par les programmes Grande Région avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg* »[86]. Ainsi, cet aspect peut rendre la coopération entre acteurs de différents États plus complexe, et surtout moins lisible sur le plan juridique, à la fois pour les autorités de gestion, mais aussi pour les potentiels porteurs de projets.

Cette diversité de règles nationales s'ajoute à la diversité des domaines couverts par la coopération territoriale européenne. Il est nécessaire de préciser immédiatement que plus la CTE couvre de champs d'intervention, plus son rôle est renforcé. Cependant, sur le plan de la gestion des projets, cette diversité conduit à une difficulté accrue pour l'autorité de gestion. En effet, comme cela a été souligné précédemment, le règlement RGEC ouvre différentes possibilités pour le financement des projets, que ce soit l'article 20 avec les coûts de coopération ou les articles relatifs à la recherche et l'innovation. Par conséquent, la diversité des projets de coopération rencontre celle des catégories d'exemption d'aides. L'autorité de gestion se retrouve donc face à une étude au cas par cas de

[85] L'Europe s'engage en France, *L'implication du secteur privé dans les projets et les programmes de coopération territoriale européenne*, Rapport final de décembre 2015, p. 35.
[86] L'Europe s'engage en France, *L'implication du secteur privé dans les projets et les programmes de coopération territoriale européenne*, Rapport final de décembre 2015, p. 35.

chaque projet, parmi ceux concernés par la discipline des aides d'État, afin de pouvoir appliquer le régime le plus judicieux. Cet aspect entraîne de fait des difficultés administratives et de gestion. Difficultés qui sont très souvent rappelées par les différentes institutions concernées[87].

La cohabitation entre le financement des projets de coopération territoriale européenne et les aides d'État fait donc naître, par la diversité de ses règles et les limites de celles-ci, une certaine illisibilité pour les autorités de gestion. C'est cette illisibilité qui peut conduire à s'interroger sur la possibilité de reconnaître les aides d'État comme un frein à la participation de certains acteurs.

b) Les aides d'État : un frein pour la participation des acteurs privés aux projets de coopération

Il n'est pas inopportun de rappeler que la coopération, afin d'être la plus efficace possible, doit faire intervenir des acteurs variés. De fait, chaque acteur pourra ainsi amener ses compétences, ses savoir-faire et un ensemble d'apports indispensables à une coopération réussie.

Or, l'application des aides d'État au sein de la coopération territoriale européenne conduit, dans les faits, à exclure certains acteurs des projets. Tout d'abord, cela a déjà été expliqué précédemment, certains programmes décident volontairement d'exclure certains acteurs de leurs financements

[87] V. en ce sens : L'Europe s'engage en France, *L'implication du secteur privé dans les projets et les programmes de coopération territoriale européenne*, op. cit, p. 35.

de projets[88]. Mais, ensuite, selon certains acteurs de la coopération, les aides d'État conduisent, même involontairement, à exclure certains partenaires, et on pense notamment aux acteurs privés, susceptibles d'être soumis aux aides d'État, même s'il faut garder à l'esprit le critère fondamental de l'activité économique.

Quand est-il dans les faits ? On peut tout d'abord observer, sur la période de programmation 2007-2013, mais les chiffres demeurent sensiblement égaux pour l'actuelle période, que seulement 28% des bénéficiaires au sein des programmes auxquels la France participe sont des bénéficiaires privés. Cette proportion est encore plus alarmante concernant le programme Italie-France Maritime pour lequel moins de 20% des bénéficiaires sont privés[89]. *A contrario*, on remarque un « bon élève » avec le programme France-Wallonie-Vlaanderen avec un taux de bénéficiaires privés proche des 60%.

Différentes raisons peuvent expliquer cette faible participation des acteurs privés. Tout d'abord, la volonté peut tout à fait être moindre pour certains acteurs privés qui ne trouvent sans doute pas d'intérêt évident à participer à de tels projets de coopération. Mais, quelle place occupent les aides d'État dans ce constat ? Toujours selon le rapport précédemment cité, pour les gestionnaires des programmes, l'application du régime des aides d'État est contraignante pour la participation des acteurs privés à hauteur de 80%. Ces données renforcent le discours tenu par certains, et notamment Madame Florence Baptiste, responsable du secrétariat conjoint du programme ALCOTRA[90]. Selon elle, l'application des aides d'État au sein de la CTE, tout du moins dans le régime actuellement en vigueur, se révèle être un frein pour la participation des acteurs privés.

---

[88] V. en ce sens la première partie du présent travail.
[89] L'Europe s'engage en France, *L'implication du secteur privé dans les projets et les programmes de coopération territoriale européenne*, op. cit, p. 17.
[90] J'ai eu l'opportunité d'échanger avec elle par téléphone sur la question des aides d'État.

Or, les institutions européennes, et l'ensemble des acteurs territoriaux, souhaitent une participation la plus large possible à ces programmes, programmes qui trouvent leur légitimité à travers cette participation. On serait donc face à un paradoxe, d'un côté une volonté réelle de faire participer un ensemble varié d'acteurs, et de l'autre un régime des aides d'État encore difficilement compatible avec la CTE.

On peut donc affirmer, à la suite de ces différentes observations, que la tentative de simplification et d'adaptation de la discipline des aides d'État à la coopération territoriale européenne s'est révélée insuffisante, bien que des avancées intéressantes ont pu être soulignées. L'insuffisance de cette adaptation conduit donc les différents gestionnaires des programmes de coopération à proposer des réformes concrètes afin de rendre la cohabitation entre les deux matières plus efficace.

B – L'éclosion de propositions fortes pour une cohabitation simplifiée

Au cœur de la cohabitation entre la coopération territoriale européenne et l'application des aides d'État, les gestionnaires des programmes européens sont les premiers à observer les difficultés de cette relation. C'est pourquoi, ils sont également les plus légitimes à formuler des propositions aux institutions européennes afin de simplifier la gestion de ces programmes[91]. L'idéal pour ces acteurs serait de créer un cadre

[91] L'ensemble des propos qui vont suivre sont basés sur différents documents internes relatant des réunions entre acteurs gestionnaires des programmes de coopération.

juridique totalement renouvelé afin de favoriser une harmonie entre les aides d'État et la CTE (**2**), mais des possibilités de réformes de certains éléments déjà existants, et présentés ci-dessus, pourraient également permettre de réelles avancées (**1**).

1 – Une réforme des éléments juridiques actuels, symbole d'une volonté d'approfondir l'articulation entre les deux disciplines

Les réformes déjà réalisées dans le cadre de la programmation européenne 2014-2020, en comparaison avec le cadre juridique présent pour la période 2007-2013, ont représenté de réelles nouveautés pour le financement des projets au sein de la CTE. Ainsi, il peut être possible de repartir de ces bases, de ces nouveautés, pour continuer de faire grandir la relation entre les aides d'État et la CTE. A cet égard, s'agissant du régime *de minimis*, solution présentée comme préférentielle des autorités de gestion, une revalorisation semble souhaitée par ces dernières (**a**). L'autre grand apport du cadre nouveau pour la période 2014-2020, l'article 20 du règlement d'exemption, pourrait quant à lui être élargi afin de permettre une exemption pour un ensemble plus vaste d'acteurs (**b**).

a) La revalorisation du montant *de minimis* comme apport à une solution privilégiée

Le régime *de minimis* est, de manière générale, la solution la plus utilisée par les autorités de gestion dans le cadre des financements des projets de coopération. Cependant, et cela a été remarqué, son plafond,

---

Cependant, un document peut être cité : INTERACT, « Event report on Workshop on future simplification in ETC for post-2020 », 30 janvier 2018.

fixé à 200.000 euros par État membre et par bénéficiaire, pose des problèmes quant au financement de certains projets d'envergure.

Ainsi, les acteurs des programmes de coopération souhaiteraient porter ce seuil à 500.000 euros. Un tel montant permettrait de financer plus facilement les projets, sans véritable restriction ou interrogation. De ce fait, s'ajouterait à la faciliter de gestion, et à une intensité d'aide pouvant atteindre 85%, un plafond nouveau augmenté de plus du double par rapport à l'actuel.

Cependant, une problématique peut émerger sur cette question. En effet, on peut rappeler ici que le régime *de minimis* vise un montant d'aide n'ayant pas un impact sur la concurrence et les échanges entre les États. C'est le postulat de base de ce régime spécifique. Or, si ce montant a déjà été augmenté depuis sa création, passant notamment de 100.000 à 200.000 euros, une nouvelle hausse pourrait-elle être acceptée au regard de ce postulat ? La question mérite d'être posée et les organes décideurs de l'Union européenne ne manqueront sans doute pas de souligner ce point.

A cet égard, lors de l'entrée en vigueur du règlement 1407/2013, applicable à la programmation 2014-2020, la Commission avait indiqué que ce plafond de 200.000 euros « *reste nécessaire pour faire en sorte que toute mesure entrant dans le champ d'application du présent règlement puisse être considérée comme n'affectant pas les échanges entre États membres et comme ne faussant pas ou ne menaçant pas de fausser la concurrence* »[92]. C'est sur ce fondement que ce plafond n'avait pas été augmenté par rapport au règlement de 2006, relatif à la programmation 2007-2013.

[92] Règlement (UE) 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*, point 3.

Ainsi, si cette proposition semble sans conteste intéressante sur le plan de la gestion de l'application des aides d'État mais aussi sur le plan de la promotion des projets et la réalisation de ces derniers, sa concrétisation peut être mise à mal par la définition même du régime *de minimis*.

Parmi les propositions formulées par les gestionnaires des programmes, on retrouve donc la revalorisation du montant *de minimis*. Cette revalorisation, légitimement demandée au vu de l'envergure de certains projets de coopération, semble cependant hypothétique à l'heure actuelle. Autre outil pour l'application des aides d'État, le règlement d'exemption pourrait lui aussi être revisité.

b) L'élargissement de l'article 20 du règlement d'exemption, une tentative d'exemption pour tous

L'introduction de cet article 20 relatif aux aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne a sans doute été l'avancée la plus significative dans la réception des aides d'État par la CTE. Cependant, cet article, bien que facilitant la gestion de bon nombre de projets, dispose, comme cela a été souligné, de certaines limites qui conduisent à l'émergence de propositions pour le faire évoluer.

Cette évolution se veut imprégnée par la volonté d'élargir au maximum le champ d'application de l'article et donc de l'exemption. Dans un premier temps, l'objectif serait de couvrir toutes les activités et tous les

coûts des projets de coopération. En effet, à l'heure actuelle, l'article 20 énumère les coûts éligibles de la coopération pouvait être couverts par cet article. Or, la coopération territoriale européenne fait naître un ensemble de coûts nombreux et divers. De ce fait, afin de favoriser au mieux la participation de tous et d'accroître l'effet incitatif des projets de coopération, une telle ouverture serait naturellement bénéfique. C'est en ce sens que les décisionnaires des programmes souhaitent supprimer le paragraphe 2 de l'article 20 énumérant les coûts admissibles.

Dans un second temps, toujours dans cette logique d'ouverture plus large à la coopération, est requis une possibilité de financement pour les grandes entreprises sur la base de cet article 20. Aujourd'hui, cet article ne concerne que les PME. Et si celles-ci sont très importantes pour la coopération, exclure de droit les grandes entreprises du champ d'application d'un article si important peut sembler contreproductif.

Les grandes entreprises, au sens du droit européen, peuvent elles aussi jouer un rôle prépondérant dans le cadre de la CTE, notamment lorsqu'il s'agit d'universités ou encore d'organismes de recherche. Ainsi, ouvrir cet article 20 à ces entreprises pourrait permettre un véritable renforcement de la coopération. L'élargissement peut donc se faire à la fois sur le plan des coûts considérés comme admissibles, mais aussi des bénéficiaires éligibles. Cependant, et cela sera mis en avant par la suite, de telles évolutions nécessitent des réformes plus profondes des règlements européens.

Outre ces deux aspects, est demandée une hausse de l'intensité de l'aide à hauteur de 85% sur ces coûts, comme c'est le cas dans le cadre du régime *de minimis*. Actuellement de 50% des coûts admissibles, cette hausse permettrait ainsi d'attirer les bénéficiaires ne pouvant être financés par le régime *de minimis*. Mais au-delà, elle permettrait également une simplification des procédures dans le sens où la très grande majorité des

programmes appliquent l'intensité d'aide maximale qui est de 85%. Ainsi, cet article 20 pourrait être simplifié pour les gestionnaires et étendus pour les bénéficiaires, deux points absolument fondamentaux pour la coopération territoriale européenne.

Le cadre juridique actuel permet de s'appuyer sur une certaine base correcte de travail. C'est pourquoi, réformer ses bases en y ajoutant des points permettant de contrer les imperfections nées du quotidien de la coopération peut sembler fort avantageux. Cependant, ces solutions proposées ne sont, dans l'esprit des gestionnaires, que des alternatives à des réformes d'ampleur plus grande afin de totalement harmoniser, si cela est réellement possible, les aides d'État et le financement de projets de CTE.

2 – La création d'un cadre juridique nouveau : la recherche de l'harmonie parfaite

Il faut en être conscient, l'idée première des autorités de gestion serait de totalement exclure la coopération territoriale européenne du champ d'application des règles d'État. Cette solution, très radicale, reste cependant utopique en l'état actuel du droit de la concurrence. Ainsi, au-delà de modifications déjà présentées ci-dessus, une refonte totale du cadre juridique serait à l'étude. A cet égard, l'idée de créer un régime *de minimis* propre à la CTE permettrait une plus grande consécration de la spécificité des projets de coopération (**a**). Mais surtout, l'exemption complète de la

CTE des aides d'État pourrait être la solution d'avenir pour une cohabitation clairement simplifiée (**b**).

a) Un régime *de minimis* propre à la coopération territoriale européenne : une spécificité des projets entièrement consacrée

La revalorisation du plafond pour le régime *de minimis* est une des solutions envisagées par les gestionnaires des programmes de coopération. Cependant, à choisir, ces derniers souhaiteraient aller encore plus loin dans la réforme de l'articulation entre les aides d'État et la CTE. En effet, ils souhaiteraient introduire un régime *de minimis* spécifique à la coopération territoriale européenne, appelé régime *de minimis* INTERREG.

Avec l'introduction d'un tel régime spécifique, l'idée serait d'introduire un seuil identique pour les programmes de coopération. L'harmonisation de ce seuil permettrait ainsi une plus grande visibilité pour l'ensemble des acteurs et, plus particulièrement, les bénéficiaires et porteurs de projets, ces derniers étant ceux qui font vivre la coopération au sein de l'Union. Par conséquent, une simplification pourrait ainsi découler de cette harmonisation. La cohabitation entre les aides d'État et le financement des projets de CTE n'en serait que plus viable et plus sereine.

S'agissant de ce plafond harmonisé, les autorités décisionnaires souhaiteraient, comme indiqué précédemment, le porter à 500.000 euros. Inutile de revenir sur les avantages que ce plafond pourrait apporter, ni sur les réserves juridiques qu'on peut envisager vis-à-vis de la position de la Commission. Mais c'est une hypothèse à exploiter à l'avenir.

Au-delà de ces aspects, qu'en est-il de l'apport concret au quotidien d'un tel régime spécifique ? Il s'agirait avant tout de recentrer la question du *de minimis* dans un contexte « programmo-programme » et non plus un

contexte étatique. En d'autres termes, ce type de régime prendrait en compte le plafond versé uniquement dans le cadre d'un programme. De ce fait, on renforce l'idée de coopération et d'effacement des frontières. Il ne s'agirait plus de plusieurs États coopérant, mais d'un ensemble d'acteurs réunis au sein d'un programme avec un passé, un présent et un futur commun.

Ainsi, en pratique, lorsque l'autorité de gestion vérifiera les montants *de minimis* déjà reçus par le bénéficiaire, cette vérification ne portera pas sur l'ensemble des programmes européens, mais uniquement sur le programme en question. Par voie de conséquence, la gestion est une nouvelle fois simplifiée dans le sens où l'autorité de gestion pourra accéder plus facilement, et également plus rapidement, aux informations permettant de vérifier que le plafond n'a pas été atteint.

La création d'un tel régime spécifique, appelé *de minimis* INTERREG, aurait donc différentes vertus parmi lesquelles la simplification pour la gestion des aides d'État par les programmes de coopération. Mais surtout, un tel régime permettrait de prendre en compte de manière plus concrète le caractère transfrontalier, voire transnational des projets issus de la CTE. Par conséquent, la cohabitation entre les deux disciplines ne pourrait en n'être que plus renforcée.

Cependant, il est nécessaire de préciser qu'un tel projet relève encore, à l'heure actuelle, d'une simple suggestion des autorités de gestion. Il faudra encore attendre avant de savoir si la coopération territoriale européenne représente une thématique importante aux yeux des institutions européennes au point d'accroître sa spécificité au regard des aides d'État.

Un régime *de minimis* propre à la CTE, telle serait l'idée afin de conserver les avantages de ce régime déjà largement utilisé par les autorités de gestion, et renforcer les caractères propres à la coopération dans celui-ci. Si cette solution relève encore de la pure hypothèse, l'idée d'introduire la coopération territoriale européenne au sein des exemptions par catégorie semble avoir un futur plus concret.

b) L'exemption complète de la coopération territoriale européenne des aides d'État : solution d'avenir pour une cohabitation simplifiée

Le règlement d'exemption permet une réelle simplification pour la gestion des aides d'État au sein de la coopération territoriale européenne. L'introduction d'un article spécifique à la CTE renforce cette position. Cependant, et cela a été étudié, cette introduction pourrait aller encore plus loin.

En effet, les autorités de gestion souhaitent que la coopération territoriale européenne soit, en elle-même, introduite dans le règlement d'exemption. Par conséquent, on n'aurait plus seulement une exemption pour les coûts supportés par les PME au sein des projets de CTE, mais une complète exemption pour l'ensemble de cette politique.

Pour cela, il est nécessaire de réviser le règlement du 13 juillet 2015[93], déjà évoqué dans la première partie. Ce règlement habilite, dans son article premier, la Commission à déclarer certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur, et donc non soumises à l'obligation

[93] Règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

de notification prévue par le traité[94]. En effet, c'est cet article qui énonce les catégories d'aides pouvant être déclarées comme compatibles par la Commission. De ce fait, on retrouve notamment les aides en faveur des petites et moyennes entreprises, ce qui a permis l'insertion de l'article 20.

Par conséquent, pour introduire la coopération territoriale européenne, c'est ce règlement qu'il faut réviser avant tout. Et, à la grande surprise des autorités de gestion, l'hypothèse semble se dessiner de plus en plus. En effet, une proposition de règlement du Conseil relative à ce règlement de 2015 a vu le jour il y a quelques semaines[95]. Le Conseil propose ainsi d'introduire, au sein de l'article premier du règlement, les aides en faveur « *des projets soutenus par les programmes de coopération territoriale européenne de l'UE* ».

On est en présence ici d'une avancée qui peut être décisive pour la cohabitation entre la CTE et les aides d'État. Il s'agirait en effet d'une véritable simplification pour les autorités de gestion. L'ensemble des inconvénients de l'actuel cadre juridique seraient effacés avec la disparition de coûts identifiés, les coûts de coopération, et d'acteurs ciblés, les petites et moyennes entreprises. La gestion serait donc plus efficace et rapide, et la coopération territoriale européenne plus attractive pour l'ensemble des acteurs intéressés par des projets de coopération.

Il est désormais nécessaire, comme pour l'ensemble des suggestions de modifications présentées, d'attendre ce qu'il en adviendra.

---

[94] Article 108, paragraphe 3 du TFUE.
[95] Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

CONCLUSION

« *Longtemps négligé, y compris par la doctrine, le droit des aides d'État s'est peu à peu affirmé comme une discipline à part entière du droit de la concurrence. L'assimilation avec les autres pans de ce droit n'est toutefois pas totale, car la matière aujourd'hui régie par les articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) vise des sujets (les États) qui ne sont pas les destinataires habituels (les entreprises) des prescriptions anticoncurrentielles* »[96]. Ces éléments témoignent sans ambages de la difficulté qui ressort de l'application de cette discipline, et notamment au sein de la coopération territoriale européenne.

De fait, cette coopération territoriale européenne, *a fortiori* lorsqu'elle est transfrontalière, fait naître des rapports, des relations, voire même des amitiés, entre acteurs locaux, qu'il s'agisse de collectivités locales ou d'acteurs dits privés, émanant de deux ou plusieurs États membres différents. Ces rapports doivent néanmoins être encadrés dès lors qu'intervient l'octroi de financements européens, et plus largement de financements publics, afin de favoriser l'avènement de projets communs souhaités par ces acteurs. C'est en ce sens que la discipline des aides d'État et le financement des projets de coopération doivent cohabiter.

Cette cohabitation a pris, et prend encore, de nombreuses formes. Les acteurs concernés mettant en œuvre les outils à leur disposition leur permettant de gérer au mieux, selon leurs préférences, dont on a pu voir qu'elles n'étaient pas toujours efficientes, cette cohabitation.

La programmation 2007-2013, durant laquelle la discipline des aides d'État a véritablement été prise en compte par les acteurs de la coopération territoriale européenne, a été marquée par de nombreuses difficultés, des

[96] KARPENSCHIF Michaël, *Droit européen des aides d'État*, Bruylant, 2017, p. 1.

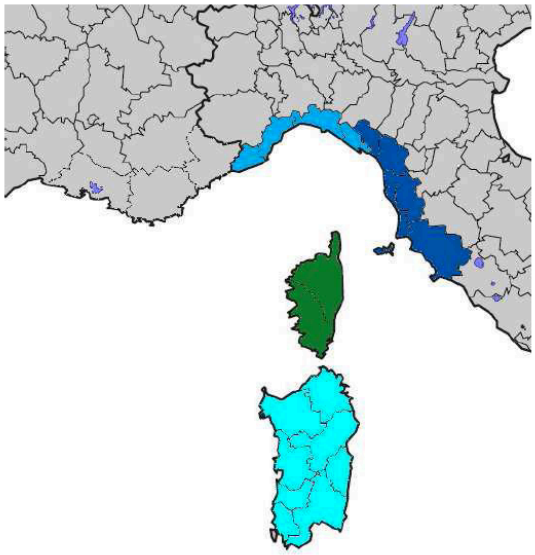
incompréhensions, mais aussi de nombreux doutes. Ces aspects sont tout à fait légitimes. Les réformes apportées et mises en œuvre dans le cadre de l'actuelle programmation 2014-2020 ont apporté un surplus de rigueur et de simplicité dans la gestion de la cohabitation.

Néanmoins, bien que ces réformes aient été saluées, elles demeurent insuffisantes. C'est pourquoi, le futur de cette cohabitation, actuellement discuté par les instances dirigeantes concernées par la coopération territoriale européenne, va être primordial. Nul doute qu'il sera nécessaire de renforcer la spécificité de cette politique au sein d'une matière aussi audacieuse que celle des aides d'État. En tout état de cause, la cohabitation étant, à l'échelle de l'histoire européenne, relativement récente, des évolutions seront sans ambages encore nécessaires afin de véritablement réussir, si cela est réellement possible, à faire cohabiter de manière simple et efficace la discipline des aides d'État avec le financement des projets de coopération territoriale européenne.

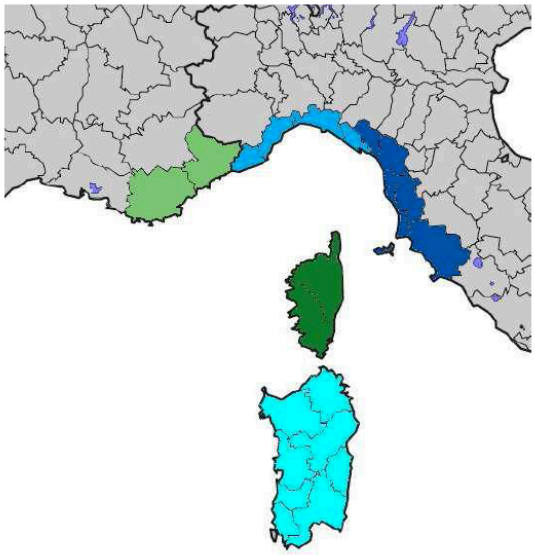
Le présent travail pourrait donc voir sa « validité » expirée par l'introduction de réformes nouvelles, notamment dans le cadre de la programmation 2021-2027. Mais il n'ambitionne pas de durer dans le temps, une telle possibilité étant totalement utopique lorsque l'on traite de règles juridiques. En revanche, il vise à faire un état de ce qui a été réalisé et du chemin qu'il reste à parcourir pour un cadre juridique plus efficace.

ANNEXES

Annexe 1 – L'élargissement de la zone de coopération du programme Italie-France Maritime (IFM)



IFM 2007-2013



IFM 2014-2020

Annexe 2 - La répartition du budget IFM pour la programmation 2014-2020

Axes	Financement de l'axe	Pourcentage
Promotion de la compétitivité des entreprises dans les filières prioritaires transfrontalières	41.287.598 €	21%
Protection et valorisation des ressources naturelles et culturelles et gestion des risques	97.588.869 €	49%
Amélioration de la connexion des territoires et de la durabilité des activités portuaires	30.965.699 €	15%
Augmentation des opportunités d'emploi, durable et de qualité, et d'insertion par l'activité économique	17.828.738 €	9%
Assistance technique	11.978.993 €	6%
TOTAL	199.649.898 €	100%

Annexe 3 – Organigramme de l'Autorité de Gestion du Programme IFM 2014-2020

Maria Dina TOZZI
Responsable de l'Autorité de Gestion

Mara SORI
Responsable des opérations liées au rôle d'Autorité de Gestion

Francesca MESSINA
Responsable des activités de support à l'AG en matière de gestion financière et suivi du programme

QUALITÉ DES PROCÉDURES

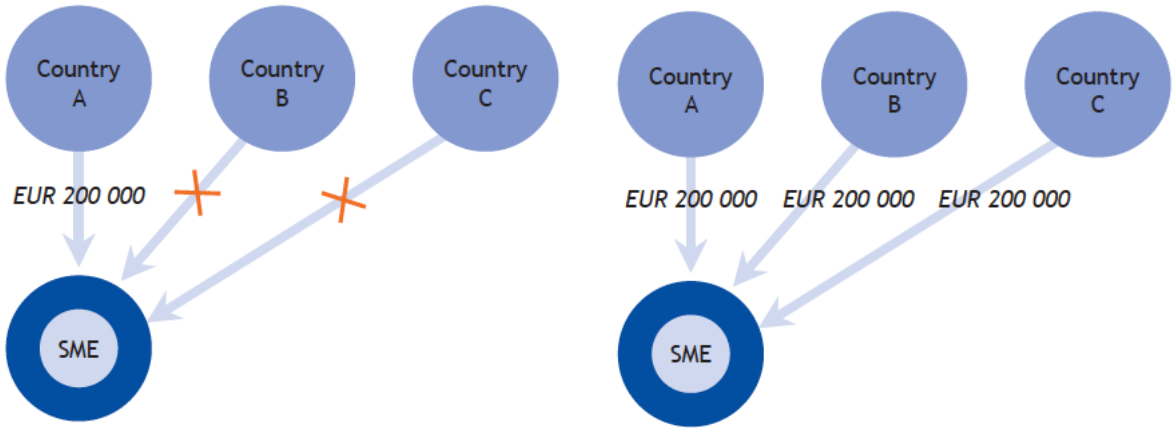
Admissibilité des dépenses et règles de gestion des projets	Conventions	Aides d'État	Définition des Appels à projet	Contrôles	Éligibilité des bénéficiaires	Gestion financière des projets	Suivi des indicateurs physiques et financiers	Marchés publics	Systèmes d'information	Modifications des projets
Giovanna TORTORELLA Ilaria PAOLETTI	Patrizia BARBONCINI	Mara SORI Mariagiovanna RICCIARELLI	Patrizia BARBONCINI	Giovanna TORTORELLA	Patrizia BARBONCINI	Silvia STANZIANI	Myriam LAMELA	Ilaria PAOLETTI Giovanna TORTORELLA	Sarima GIANETTI Myriam LAMELA	Patrizia BARBONCINI Silvia STANZIANI

QUALITÉ DES PROJETS

Capitalisation	Communication	Évaluation *in itinere*	Suivi
Laura DRAGO Myriam LAMELA Giulia DAVID Claudia GUZZON Paola ROSSI	Laura DRAGO Giulia DAVID	Ilaria PAOLETTI	Claudia GUZZON Myriam LAMELA Paola ROSSI

NB : Prénom NOM : membre du secrétariat conjoint / Prénom NOM : membre de l'Autorité de gestion.

Annexe 4 – Évolution de l'application du régime de minimis : aide consentie par État membre.
Source : INTERACT, *Involvement of SMEs in ETC programmes : achievements & future perspectives*, septembre 2013, p. 25.



Règlement du 15 décembre 2006 Règlement du 18 décembre 2013
SME = PME

Annexe 5 – Extrait de la déclaration *de minimis* portant sur la notion d'entreprise unique

☒ non è controllata né controlla, direttamente o indirettamente altre imprese

☐ controlla, anche indirettamente, le imprese seguenti aventi sede in Italia:
(*Ragione sociale e dati anagrafici*)
.....
.....
.....

☐ è controllata, anche indirettamente, dalle imprese seguenti aventi sede in Italia:
(*Ragione sociale e dati anagrafici*)
.....
.....
.....

*En l'espèce, le bénéficiaire déclare ne pas être contrôlé et ne pas contrôler, directement ou indirectement, une autre entreprise

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BALDI Carlo Eugenio, *La disciplina degli aiuti di Stato*, Maggioli Editore, Novembre 2017, II Edizione, 744 pages.

CASSANDRO Flavio, *Compendio di diritto dell'Unione Europea*, La Tribuna, 2018, II Edizione, 294 pages.

KARPENSCHIF Michaël, *Droit européen des aides d'État*, Bruylant, 2017, 2ème Édition, 526 pages.

RAPPORTS

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 19 juillet 2016, 2016/C 262/01, 50 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Droit de la concurrence des Communautés européennes – Règles applicables aux aides d'État (situation au 15 avril 2014)*, L'Office des publications de l'Union européenne, 2014, 1002 pages.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, *Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'État dans la politique de cohésion*, Curia Rationum, Rapport spécial n° 24/2016, 2016, 104 pages.

INTERACT, *Stade aid in ETC*, Publication from the Interact Library, 5 janvier 2015, 4 pages.

INTERACT, *Aides d'État et Coopération Territoriale Européenne – Questions et Réponses*, Sharing Expertise, Avril 2015, 40 pages.

INTERACT, *Involvement of SMEs in ETC programmes : achievements & future perspectives*, Sharing Expertise, Septembre 2013, 41 pages.

INTERACT, *Event report on Workshop on future simplification in ETC for post-2020*, 30 janvier 2018, 23 pages.

L'EUROPE S'ENGAGE EN FRANCE, *Aides d'État dans les programmes de CTE*, Synthèse Atelier du 18 mars 2015, Paris, 11 pages.

L'EUROPE S'ENGAGE EN FRANCE, *L'implication du secteur privé dans les projets et les programmes de coopération territoriale européenne*, Étude, Décembre 2015, 82 pages.

ARTICLES DE DOCTRINE

BAILLAT Mathilde, BAZEX Michel, BLAZY Sophie, « Les PME et le droit de la concurrence. Analyse, critique, comparative et prospective », [compte-rendu], *Revue internationale de droit comparé*, n° 64-4, 2011, p. 991-993.

BERNARD Elsa, « L'activité économique, un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », *Revue internationale de droit économique*, 2009/3, p. 353-385.

CASTOR Catherine, « Où en est le droit des aides d'État ? », *Droit administratif*, n° 5, 2010, p. 8-13.

GAUBERT Nicolas, RICHARD Yann, « Politique de cohésion et coopération territoriale avec le voisinage. À la recherche d'une plus grande coordination ? », *Strates* [En ligne], 15/2008, mis en ligne le 25 janvier 2013.

ISAZA QUERINI Simon Pietro, « Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013 », *Federalismi.it*, 1 octobre 2014, n° 18/2014, p. 2-40.

ARTICLES DE PRESSE

CHIELLINO Giuseppe, « Quando è l'aiuto di Stato a fare le politiche », [En ligne], *ilsole24ore.com*, 14 février 2018.

COLLOQUES ET CONGRÈS

Comité européen des régions, Commission européenne, Région Toscane, « Che futuro per la politica di coesione dopo il 2020 ? », Dialogue avec les citoyens organisé par la Région Toscane en collaboration avec le Comité européen des régions et la Commission européenne, 11 mai 2018, à Florence, Teatro della Compagnia.

Conseil d'État, « Les aides d'État », Les Entretiens du Palais Royal, 15 mars 2008, à l'École nationale d'administration (ENA).

DOCUMENTATION ÉLECTRONIQUE

L'Europe s'engage en France :

http://www.europe-en-france.gouv.fr

Osservatorio Aiuti di Stato :

http://www.osservatorioaiutidistato.eu/quesiti/faq.html

Registro Nazionale degli aiuti di Stato :

www.rna.gov.it

Site institutionnel du programme Italie-France Maritime 2014-2020 :

www.interreg-maritime.eu

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 10

I – UNE COHABITATION MARQUÉE PAR UNE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MODALITÉS D'APPLICATION 26

A – Une coopération territoriale européenne aux réponses variées face au phénomène des aides d'État 27

1 – Le contournement des aides d'État : des exclusions volontaires peu pertinentes 27

a) L'exclusion des partenaires privés, une solution juridiquement erronée 28

b) Le refus de financer des activités économiques au sein des projets, symbole d'une coopération limitée 31

2 – L'application des aides d'État : du de minimis au régime d'exemption, des solutions viables encadrées 34

a) Le régime de minimis, une gestion minimisée des financements européens 34

b) La compatibilité de certaines aides, une opportunité réelle pour la coopération territoriale européenne : le régime d'exemption 37

B – Une tentative d'adaptation de la discipline des aides d'État au financement des projets de coopération territoriale européenne 40

1 – L'insertion concrète de la coopération territoriale européenne dans le règlement d'exemption, une première pierre importante pour une cohabitation renforcée 40

a) Les aides couvrant les coûts de coopération : l'ouverture de la coopération européenne pour les petites et moyennes entreprises dans la sphère des aides d'État 41

b) Une procédure renforcée, traduction d'une application modernisée 43

2 – Des corrections mineures du régime de minimis pour un financement de la coopération territoriale européenne renforcé..... 46

a) L'introduction de la notion d'entreprise unique : émergence de vérifications accrues pour l'autorité de gestion 47

b) L'introduction d'un avantage réel pour les bénéficiaires de différents États au sein de la coopération territoriale européenne . 49

II – UNE COHABITATION À PARFAIRE FACE AUX LIMITES PERSISTANTES.....52

A – L'enracinement des limites présentes dans la relation entretenue par la coopération territoriale européenne avec les aides d'État 52

1 – Un cadre juridique objet de limites à une coopération efficiente . 53

a) L'article 20 du règlement d'exemption : une idée prometteuse à l'envergure réduite 53

b) Des projets de coopération limités par la prétendue faiblesse du montant de minimis 56

2 – Des difficultés pratiques, conséquences d'un environnement juridique limité..... 58

a) Une gestion rendue difficile par la diversité des règles applicables 58

b) Les aides d'État : un frein pour la participation des acteurs privés aux projets de coopération 60

B – L'éclosion de propositions fortes pour une cohabitation simplifiée . 62

1 – Une réforme des éléments juridiques actuels, symbole d'une volonté d'approfondir l'articulation entre les deux disciplines 63

a) La revalorisation du montant de minimis comme apport à une solution privilégiée 63

b) L'élargissement de l'article 20 du règlement d'exemption, une tentative d'exemption pour tous 65

2 – La création d'un cadre juridique nouveau : la recherche de l'harmonie parfaite 67

a) Un régime de minimis propre à la coopération territoriale européenne : une spécificité des projets entièrement consacrée ... 68

b) L'exemption complète de la coopération territoriale européenne des aides d'État : solution d'avenir pour une cohabitation simplifiée 70

CONCLUSION 72

ANNEXES.....74

BIBLIOGRAPHIE 78

TABLE DES MATIÈRES 82