

Objet : Le financement des structures d'accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprise

Cette fiche est destinée à clarifier les conditions de compatibilité qui sont applicables aux financements publics octroyés aux organismes qui octroient des garanties ou des prêts d'honneur aux créateurs/repreneurs d'entreprises. Cette note a été élaborée par un groupe de travail réunissant les ministères, les secrétaires généraux des affaires régionales et les collectivités territoriales ; elle n'a pas de valeur juridique contraignante. Il s'agit d'un document de travail qui n'a pas de valeur juridique contraignante.

Les structures d'accompagnement aux créateurs/repreneurs d'entreprises proposent plusieurs services :

- financement des projets de création d'entreprises, par des prêts à des taux réduits voire nuls ou des garanties ;
- accompagnement personnalisé plus ou moins long de leurs projets (démarrage de leurs activités, conseils notamment pour leurs recherches de financements, formalités administratives, etc.)

Compte tenu de la complexité de la réglementation des aides d'Etat et de la diversité des modes de gouvernance de ces structures, il est proposé de traiter dans cette fiche uniquement le cas des structures de financement des créateurs et repreneurs d'entreprise grâce à des prêts d'honneur ou des garanties publiques.

Des fonds publics peuvent être accordés à ces créateurs. Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur l'application de la réglementation des aides d'Etat ou non à ces financements.

1. Analyse de la présence d'une aide d'Etat

Conformément à l'article 107, paragraphe 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), les aides publiques octroyées à une entreprise lui conférant un avantage sélectif faussant (ou susceptibles de fausser) la concurrence ou les échanges entre Etats membres sont incompatibles avec le marché intérieur.

La présence de ces quatre critères se vérifient à la fois pour la structure mais également pour les créateurs et repreneurs d'entreprises.

Certains critères ayant fait l'objet d'une réflexion particulière en groupe de travail sont analysés ci-dessous :

1.1/ Sur la notion d'entreprise :

L'annexe 1 du Règlement général d'exemption par catégorie (ci-après RGEC) rappelle que toute structure juridique exerçant une activité économique¹ est une entreprise, quel que soit son statut juridique. Par exemple, lorsque les associations exercent des activités économiques, celles-ci seront considérées comme des entreprises.

a) Au niveau de la structure de financement

S'agissant des structures de financement des créateurs d'entreprises, celles-ci réalisent bien une activité économique en octroyant des financements aux créateurs. Le fait que l'activité de la structure ne soit pas ou peu rémunérée n'a pas d'incidence sur la nature économique de l'activité. Par ailleurs, la nature économique de l'activité n'est pas remise en cause par le degré de maturité du marché ou le fait que les marchés soient défaillants. Bien au contraire, les défaillances de marché permettent de justifier l'octroi d'une aide. **Ces structures réalisent donc des activités économiques sur un marché concurrentiel et sont, de ce fait, soumises à la réglementation des aides d'Etat.**

b) Au niveau des créateurs et repreneurs d'entreprises

En outre, les financements aux créateurs sont généralement octroyés à une personne physique. Or, les personnes physiques exerçant une activité économique sont également considérées comme des entreprises au sens de la réglementation européenne. Le démarrage de l'activité économique par un créateur d'entreprise peut être difficile à appréhender. Les entreprises en création sont généralement éligibles à un financement public après avoir trouvé des financements privés pour leur permettre de développer leurs projets (<https://www.guichet-entreprises.fr/article/aides/> étape 5 dans la création d'entreprise). Par ailleurs, les prêts servent à financer des dépenses liées à la création et à la reprise d'une activité économique. Ils soulagent donc les entreprises, une fois créées, de charges qu'elles auraient dû normalement supporter si elles avaient dû se financer entièrement par le biais de prêts ou de garanties aux conditions du marché. **Dès lors, tout créateur d'entreprise qui fait une demande d'aide sera considérée comme une entreprise au sens de la réglementation européenne des aides d'Etat.**

1.2/ Sur l'affectation des échanges entre Etats membres

La communication de la Commission sur la notion d'aide d'Etat du 19 juillet 2016 précise notamment la notion d'affectation des échanges entre Etats membres² qui constitue le dernier critère de l'aide d'Etat. Dans certains cas précis, l'aide pourrait ne pas affecter les échanges entre Etats membres. Cette démonstration devra être apportée à la fois pour les activités de la structure ainsi que pour les activités de chaque bénéficiaire d'un prêt d'honneur. Aux vues des positions diverses et casuistiques de la Commission sur ce critère et aux vues de la complexité de sa démonstration, il ne paraît pas

¹ Offre de biens ou de services sur un marché.

² Une note du groupe de travail Aides d'Etat a été réalisée sur la notion de non affectation des échanges entre Etats membres. Elle est disponible sur le site Europe en France.

envisageable de considérer que l'activité des structures d'accompagnement aux créateurs/repreneurs d'entreprises n'affectent pas les échanges entre Etats membres.

Dans ces conditions, les financements octroyés aux structures de financement aux créateurs/repreneurs d'entreprises doivent respecter la réglementation des aides d'Etat. Les critères de l'origine publique des ressources accordées, de l'octroi d'avantages sélectifs aux structures de financement et aux créateurs et repreneurs ainsi que le critère d'affectation de la concurrence sont également remplis.

2. L'encadrement juridique des financements publics accordés aux structures de financement des créateurs/repreneurs d'entreprises.

2.1/ la réglementation nationale relative à l'intervention des collectivités territoriales

Les conseils régionaux, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent octroyer des subventions à des organismes accompagnant la création ou la reprise d'entreprises (cf. article L 1511-7 du CGCT modifié par la loi NOTRe du 7 août 2015).

Les communes et leurs groupements peuvent cofinancer ces structures :

- si cela est prévu par une convention entre le conseil régional et la collectivité intéressée ; et
- si les orientations du SRDEII sont respectées.

Les fonds sont octroyés dans le cadre d'une convention entre la collectivité et la structure de prêts d'honneur, selon les modalités prévues aux articles R 1511-1 et suivants CGCT, notamment :

- le montant des subventions qui peuvent être versées annuellement par une collectivité territoriale ou un groupement à un des organismes visés à l'article L. 1511-7 ne peut excéder 50 % du total des recettes annuelles perçues par cet organisme ;
- ce montant ne peut avoir pour effet de porter le montant total annuel des aides publiques perçues par l'organisme bénéficiaire à plus de 80 % du total annuel de ses recettes.

Les articles R 1511-2 et 3 prévoient également que les structures de prêts d'honneur doivent fournir les documents suivants à l'appui de leur demande de subventions :

- a) les bilans et les comptes de résultat³ des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année pour laquelle la subvention est sollicitée ;
- b) un rapport retraçant leur activité et l'utilisation des subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements au titre de l'année précédente ;
- c) un document prévisionnel sur l'utilisation prévue des subventions demandées.

Ces documents doivent être annexés à la délibération décidant l'attribution de la subvention.

La convention fixe les obligations de chacune des parties et doit préciser notamment :

- a) les modalités d'attribution et de versement de la subvention ;
- b) le montant et l'origine de l'ensemble des aides publiques définies à l'article R. 1511-1 dont l'obtention est prévue par l'organisme pour l'année au titre de laquelle la subvention est sollicitée ;

³ Y compris les annexes

- c) les conditions d'utilisation par l'organisme des subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements, et notamment le montant des aides, la forme et les modalités de leur attribution ;
- d) le règlement de la Commission européenne et les régimes notifiés concernant les aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises qui sont appliqués ;
- e) les conditions de reversement de la subvention dans le cas où l'organisme ne respecte pas la convention.

Le délai de reversement ne peut être supérieur à un an à compter de la constatation du non-respect de la convention.

La convention doit être annexée à la délibération décidant l'attribution de la subvention.

2.2/ Application de la réglementation européenne des aides d'Etat

Les structures de financement des créateurs/repreneurs d'entreprises peuvent être des organismes de droit public ou privé (de type associatif notamment).

2.2.1/ Le soutien des structures de financement aux créateurs/repreneurs d'entreprises en tant que bénéficiaire d'une aide d'Etat

Les missions des structures peuvent être couvertes par les régimes d'aide aux PME ou aux pôles d'innovation mis en œuvre dans le cadre des actions collectives telles que décrites dans la note méthodologique relative au financement des actions collectives et/ou des actions individualisées en faveur d'entreprises (partie 2.A) qui est accessible sur le site Europe en France à l'adresse suivante : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-Etat/Actualites-et-productions>.

Certaines missions de prospection peuvent également être couvertes par les aides couvrant les coûts de prospection prévues à l'article 5.2.4 « aides couvrant les coûts de prospection » du régime cadre exempté de notification N° SA.40390 relatif en faveur de l'accès des PME au financement pour la période 2014-2020. Il s'agit de couvrir les coûts de premier examen et contrôle préalable formel pour déterminer les entreprises finalement admissibles à ces financements. Ces aides s'appliquent aux structures qui assurent la prospection (structures porteuses) qui ont le statut de PME dans la limite de 50 %.

2.2.2/Le financement des structures *via* l'intermédiaire transparent

2.2.2.1 Conditions applicables aux structures de financement des créateurs/repreneurs en tant qu'intermédiaires transparents

Conformément à l'annexe 1 du régime SA 40453 relatif aux aides aux PME et à la note méthodologique relative aux financements des actions collectives et individualisées en faveur des entreprises (partie 2.B), les fonds publics sont confiés à une structure qui répercute l'aide publique à des bénéficiaires finals. C'est la méthode de l'opérateur transparent. La structure n'est pas considérée comme bénéficiaire d'une aide d'Etat car elle intervient en tant qu'intermédiaire entre la collectivité territoriale (sélection ouverte, transparente et non discriminatoire de l'intermédiaire, répercussion intégrale des fonds publics vers les bénéficiaires finals, comptabilité analytique a minima) et le bénéficiaire final d'une aide d'Etat.

Dans ce cadre, il convient de se référer à la note de cadrage relative au financement des actions collectives et/ou des actions individualisées en faveur d'entreprises accessible sur le site Europe en France.

2.2.2.2 les aides octroyées par les intermédiaires transparents aux créateurs/repreneurs d'entreprises (prêt d'honneur, garantie)

Dans la mesure où les financements publics accordés aux créateurs/repreneurs d'entreprises vont leur permettre de renforcer leurs fonds propres, de les aider à en mobiliser d'autres et de favoriser l'accès aux crédits bancaires, ces prêts contiennent toujours un avantage au sens de l'article 107 TFUE. Ils doivent donc être octroyés par la structure de prêts d'honneur dans le respect de la réglementation européenne des aides d'Etat.

Tous les régimes ou règlements existants peuvent être utilisés par la structure comme base juridique à l'octroi des prêts d'honneur ou des garanties aux créateurs/repreneurs en fonction du projet et de l'assiette éligible retenue, par exemple :

- le régime PME SA 40453 (aide l'investissement, aide aux jeunes pousses⁴)
- le régime AFR SA 39252
- le régime RDI SA 40391
- le règlement de minimis n°1407/2013⁵

Un calcul de l'ESB pourra être effectué (sauf pour les aides aux « jeunes pousses⁶ »). Celui-ci devra respecter les taux ou plafonds d'aide prévus par le régime.

Chaque base juridique a ses propres dispositions à respecter. Il convient notamment d'être vigilant sur :

- le respect des règles d'incitativité (excepté pour le règlement *de minimis* et les aides aux jeunes pousses) ;
- l'intensité maximale des aides (concernant les aides aux jeunes pousses ou les aides *de minimis*, il s'agit d'un montant nominal maximum du prêt) ;
- les règles relatives au cumul des aides d'Etat et prévues dans chaque régime d'aides ;
- les règles liées à la justification des pièces et à leur conservation ;
- les règles de transparence, le cas échéant.

2.2.3/ l'application de la réglementation FESI :

Si le FEDER ou le FSE est utilisé pour accorder des prêts, du micro-crédit ou des garanties, alors l'opération entre dans le champ de la réglementation des instruments financiers (schéma autorité de gestion / instrument financier / bénéficiaires finals) prévue par les articles 37 et suivants du

⁴ Sur la partie des aides aux jeunes pousses octroyées sous forme de subvention, ce régime peut également être utilisée dans la partie a sur les aides liées à l'accompagnement des créateurs/repreneurs.

⁵ S'agissant de la déclaration des aides de minimis reçues par le bénéficiaire final, il convient de rappeler que ce dernier devra déclarer les aides en cours d'octroi ainsi que celles perçues précédemment si celles-ci sont liées à son statut d'entreprise.

⁶ Régime d'aides aux PME SA 40453 ou régime d'aides SA.40390 relatif au financement des risques

règlement (UE) n°1303/2013 ainsi que par le règlement (UE) n°480/2014, notamment les règles relatives :

- à la réalisation d'une évaluation *ex-ante* réalisée préalablement à la mise en œuvre de l'instrument financier ;
- à la sélection de l'instrument financier (les règles relatives à la sélection des intermédiaires financiers sont détaillées dans la communication de la Commission 2016/C276/01 relative à la sélection des organismes en charge de la mise en œuvre des instruments financiers ; cette communication évoque notamment le recours aux directives 2014/18/CE et 2014/24/CE relatives à la passation des marchés publics) ;
- à la fixation des coûts et frais de gestion de l'intermédiaire financier ;
- aux obligations de suivi et de rapport annuel.

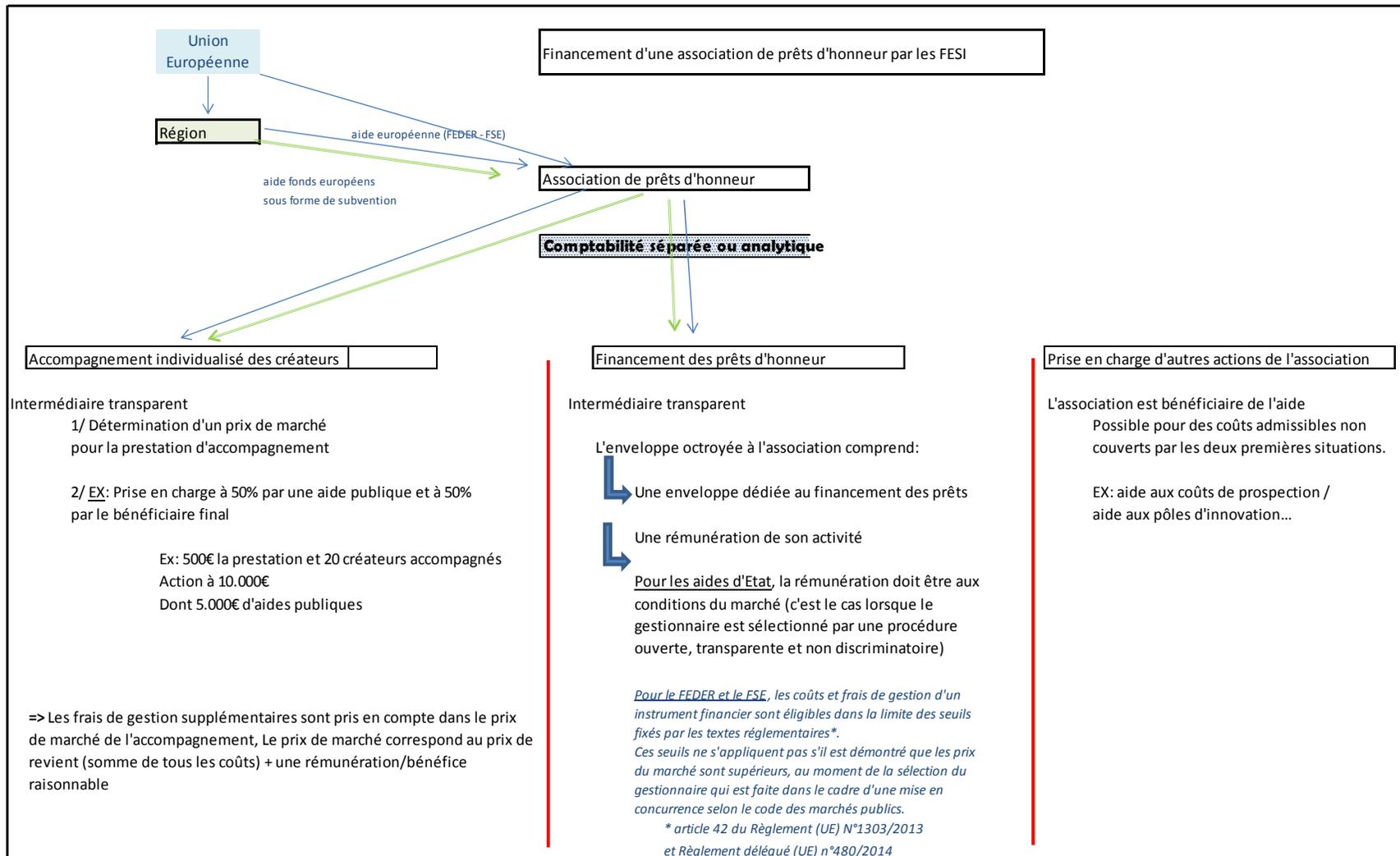
Ces articles ne s'appliquent pas si les FESI sont utilisés pour attribuer des subventions.

NOTA BENE s'agissant des FESI :

Les structures octroyant des prêts d'honneur et garanties aux créateurs/repreneurs d'entreprise peuvent également bénéficier de financements FESI pour réaliser des missions d'accompagnement. Dans ce cas, l'organisme est donc le bénéficiaire de l'aide (schéma Autorité de gestion / bénéficiaire). Dans ce schéma, le FEDER ou le FSE ne doit pas être utilisé pour octroyer des prêts, mais uniquement pour prendre en charge des dépenses supportées par l'organisme d'accompagnement. L'aide est encadrée par l'article 65 du règlement (UE) n°1303/2013 (donc hors champ des instruments financiers).

Il est possible de combiner des mesures de soutien (voir la *Note d'orientation CPR 37_7_8_9 Combinaison des aides* de la Commission européenne) :

- au niveau de l'instrument financier : un organisme d'accompagnement des créateurs/repreneurs d'entreprises peut recevoir des financements FESI à la fois pour les missions d'accompagnement et pour les missions de financement. Dans ce cas, la réglementation FESI impose d'avoir deux opérations distinctes, l'une sous la forme de subvention, l'autre sous la forme d'instruments financiers.
- au niveau du bénéficiaire final : l'organisme peut intervenir à la fois comme instrument financier et comme organisme intermédiaire pour l'attribution de subventions. Dans ce cas, le bénéficiaire final peut recevoir de la part de l'organisme une aide sous forme de prêt d'honneur et une autre sous forme de subvention. Il s'agira alors aussi pour l'autorité de gestion de deux opérations séparées.



L'opérateur a été sélectionné par une procédure de mise en concurrence (marché public)

