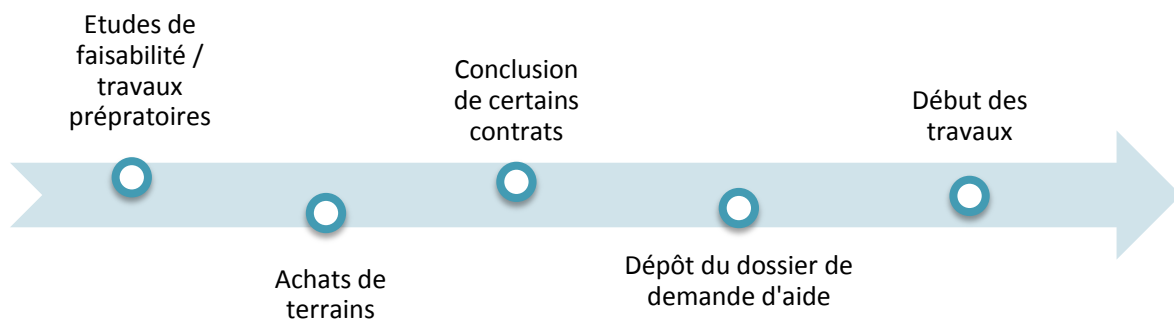


## Objet : Application de la condition liée à l'effet incitatif

Cette note méthodologique a pour objectif de résumer les règles et méthodes permettant de justifier du respect de la condition liée à l'incitativité. Elle se fonde en partie sur les interprétations formulées par la Commission européenne dans son guide pratique sur le RGEC<sup>1</sup> et sur sa plate-forme de questions-réponses en ligne ewiki<sup>2</sup>. Elle n'a pas de valeur juridique contraignante.

### Points clés :

- ⇒ L'effet incitatif est une condition de compatibilité de l'aide. Son non-respect entraîne l'incompatibilité de l'aide et implique sa récupération.
- ⇒ Sauf cas particuliers, la condition est considérée remplie lorsqu'une demande d'aide est déposée avant le début des travaux.
- ⇒ La notion de début de travaux est entendue de façon restrictive par la Commission européenne : les études de faisabilité et travaux préparatoires et, dans certains cas, l'achat de terrains, l'acquisition de permis de construire et la conclusion de contrats d'embauche ne constituent pas un début de travaux.



## 1/ La notion d'effet incitatif

Principe : Une aide est présumée avoir un effet incitatif si elle modifie le comportement de l'entreprise bénéficiaire de manière à ce qu'elle crée une nouvelle activité qu'elle n'exercerait pas sans l'aide, ou qu'elle exercerait de manière limitée ou différente, ou sur un autre site. En d'autres termes, si le projet soutenu est réalisé par l'entreprise même en l'absence d'aide, il n'y a pas d'effet incitatif de l'aide.

La Commission européenne exige normalement une démonstration contrefactuelle de l'effet d'incitation (qu'est-ce que l'entreprise aurait fait sans l'aide ?) basée sur la comparaison de plans

<sup>1</sup> Disponible en ligne sur : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/practical\\_guide\\_gber\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf)

<sup>2</sup> Plateforme EWIKI où la DG concurrence de la Commission européenne donne des réponses aux questions posées par les Etats membres. Ses réponses ne l'engagent pas.

d'affaires financiers. Le processus décisionnel et les budgets de l'entreprise doivent aussi être analysés.

Par mesure de simplification, l'article 6 du Règlement général d'exemption par catégories (RGEC) n°651/2014 du 17 juin 2014 présume qu'une aide est incitative dès lors que l'entreprise commence les travaux après avoir déposé une demande d'aide pour le projet concerné. Cette demande d'aide doit contenir *a minima* les informations suivantes :

- a) le nom et la taille de l'entreprise ;
- b) une description du projet, y compris ses dates de début et de fin ;
- c) la localisation du projet ;
- d) une liste des coûts du projet ;
- e) le type d'aide (subvention, prêt, garantie, avance récupérable, apport de fonds propres ou autre) et le montant du financement public nécessaire pour le projet.

S'agissant du c), la Commission considère dans son guide pratique sur le RGEC que la localisation du projet doit être aussi précise que possible, incluant le nom de village s'il y a lieu. Si une aide est donnée pour une participation à une foire, le lieu de la foire doit être indiqué.

S'agissant du point e), la Commission a précisé sur sa plateforme ewiki dans une réponse à une question des autorités allemandes en date du 4 décembre 2015 que la demande d'aide doit contenir le montant d'aide demandé **ainsi que le montant total des financements publics demandés pour le projet, y compris ceux qui ne sont pas considérés comme des aides d'Etat** (à l'instar des programmes européens de type COSME, Horizon 2020).

Elle indique également, dans le guide pratique sur le RGEC que, lorsque l'aide prend la forme de bonifications d'intérêts, l'effet incitatif est rempli si la demande a été déposée avant le début des travaux et la signature du contrat de prêt permettant de financer une part des coûts du projet. Dans ce cas, **la signature du prêt emportant bonification d'intérêt qualifie l'octroi de l'aide.**

Pour les aides ad hoc aux grandes entreprises, des conditions supplémentaires sont exigées (conditions alternatives) :

- **SOIT** le fait que le projet d'aide à l'investissement à finalité régionale n'aurait pas été réalisé dans la zone concernée ou n'aurait pas été suffisamment rentable pour le bénéficiaire dans la zone concernée en l'absence d'aide ;
- **SOIT** l'augmentation notable, résultant de l'aide, de la portée du projet/de l'activité ;
- **SOIT** l'augmentation notable, résultant de l'aide, du montant total consacré par le bénéficiaire au projet/à l'activité ;
- **SOIT** l'augmentation notable de la rapidité avec laquelle le bénéficiaire compte achever le projet concerné/l'activité concernée ;

**La Commission explique dans son guide méthodologique que ces exigences supplémentaires ne s'appliquent que pour les aides ad hoc aux grandes entreprises, à l'exception des régimes d'aides les concernant.**

En outre, elle précise que la rentabilité d'un projet doit être évaluée par référence aux méthodologies qui sont les pratiques standard dans le secteur concerné, ce qui est susceptible d'inclure les méthodes pour évaluer la valeur nette actualisée, le taux de rendement interne ou le retour sur les capitaux employés. La rentabilité du projet doit être comparée aux taux normaux de retour pratiqués par l'entreprise sur des projets d'investissement similaires. Quand ces taux ne sont pas disponibles, la rentabilité du projet doit être comparée avec les coûts du capital de l'entreprise dans son ensemble ou avec les taux de retour habituellement observés dans le secteur concerné.

**Si l'entreprise commence le projet puis dépose un formulaire de demande d'aide, la totalité de l'aide qui lui sera attribuée est incompatible et devra être récupérée.**

En cas de cofinancement, la Commission a admis qu'on puisse considérer que l'effet incitatif des aides est respecté pour tous les financements lorsqu'une demande d'aide au premier cofinanceur a été déposée avant le début des travaux **et qu'il est clair, dans cette demande initiale, que l'aide additionnelle va être demandée ou est nécessaire au projet.**

Les règles d'incitativité diffèrent selon la base juridique utilisée pour octroyer l'aide. Dans certains secteurs, le critère de l'incitativité n'a pas à être rempli ou est présumé rempli.

<b>Cas où l'effet incitatif est réputé rempli</b>	
<b>Selon le type d'aide et la taille de l'entreprise</b>	<b>Selon le secteur d'activité</b>
<p><u>Mesures sous forme d'avantages fiscaux SI</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ la mesure instaure un droit à des aides selon des critères objectifs et sans autre exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part de l'État membre ;</li> <li>➤ elle a été adoptée et est entrée en vigueur avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité bénéficiant de l'aide (excepté dans le cas d'une version ultérieure d'un régime fiscal, lorsque l'activité a déjà bénéficié du précédent régime sous forme d'avantage fiscal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aides au fonctionnement à finalité régionale ;</li> <li>-Aides en faveur de l'accès des PME au financement ;</li> <li>-Aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales et les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales ;</li> <li>-Aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés ;</li> <li>-Aides sous forme de réductions de taxes environnementales ;</li> <li>-Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles ;</li> <li>-Aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques ;</li> <li>-Aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine.</li> </ul>

## II / La notion de début des travaux

Une aide est réputée avoir un effet incitatif si **le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite** à l'État membre concerné **avant le début des travaux liés au projet** ou à l'activité en question.

*Cette notion de début des travaux est définie comme suit dans le RGEC : « soit le **début des travaux de construction** liés à l'investissement, soit le **premier engagement juridiquement contraignant** de commande d'équipement ou **tout autre engagement rendant l'investissement irréversible**, selon l'événement qui se produit en premier. **L'achat de terrains***

***et les préparatifs tels que l'obtention d'autorisations et la réalisation d'études de faisabilité ne sont pas considérés comme le début des travaux. Dans le cas des rachats, le «début des travaux» est le moment de l'acquisition des actifs directement liés à l'établissement acquis. »***

Ainsi la définition du « début des travaux » exclut « l'achat de terrains et les préparatifs tels que l'obtention d'autorisations et la réalisation d'études de faisabilité ».

### 1) Les études de faisabilité et travaux préparatoires

Les études et travaux sont nécessaires à la prise de décision sur la réalisation du projet, ils peuvent être réalisés avant la demande d'aide sans remettre en cause l'incitativité du projet dans son ensemble.

La Commission a précisé cette interprétation ainsi que l'éligibilité des coûts relatifs aux travaux préalables, qui diffère selon le type d'études réalisées, sur sa plateforme de questions/réponses en ligne ewiki.

D'après ses réponses en date du 12.10.2016 et du 01.02.2017 :

- La réalisation d'études de faisabilité avant dépôt de la demande ne contrevient pas au principe de l'incitativité. En revanche les dépenses liées à ces études **ne sont pas éligibles au titre de l'aide à l'investissement donnée pour le projet**. Elles peuvent être couvertes par l'article 18 du RGEC (Aides aux services de conseil en faveur des PME) pour les PME.
- Les travaux préparatoire peuvent faire partie des coûts éligibles s'ils sont intrinsèquement liés à l'investissement ou au projet considéré et qu'ils interviennent **après** que la demande d'aide relative au projet ait été formulée par le demandeur auprès de l'autorité d'octroi.

### 2) L'achat de terrains et l'obtention de permis de construire

L'obtention de permis de construire ne constitue pas le début des travaux.

**L'achat de terrains, bâtis ou non, ne constitue pas le début des travaux lorsqu'ils ne font pas partie des coûts éligibles.** En effet, l'achat de terrains, bâtis ou non, ne préjuge pas nécessairement de la réalisation de tel ou tel projet.

**L'achat de terrains, bâtis ou non, constitue le début des travaux lorsqu'ils font partie des coûts éligibles.**

En revanche, **les travaux de construction ou de rénovation/adaptation des bâtis constituent le démarrage des travaux.**

A cet égard, la Commission a précisé dans une réponse en date du 23 août 2015, que si l'achat de terrains (y compris des terrains construits) et l'obtention de permis de construire ne sont pas considérés comme un début des travaux, les travaux de rénovation et d'adaptation du bâtiment constituent eux bel et bien un début des travaux.

### 3) La conclusion de certains contrats

La Commission a précisé les cas où les contrats ne constituent pas forcément un « **engagement rendant l'investissement irréversible** »

Elle définit cette notion « d'engagement rendant l'investissement irréversible » sur ewiki le 15 décembre 2014 : cela recouvre un engagement juridique contraignant auquel le bénéficiaire a **souscrit librement** et **qu'il n'est pas en mesure d'annuler sans encourir certains préjudices**. Signer un tel engagement juridique avant même la demande de l'aide démontre l'intention de réaliser cet investissement même sans aide et donc remet en question l'effet incitatif de l'aide.

#### a. S'agissant des contrats d'embauche :

Dans une réponse sur ewiki en date du 13 août 2015, la Commission précise que la signature de contrats de travail faisant référence au projet ne constitue pas un début des travaux :

- **si le montant de ces contrats est sans rapport avec le montant global du projet prévu**. C'est le cas par exemple quand il est question de la conclusion d'un contrat de travail alors que des dizaines voire des centaines d'emplois sont normalement prévus dans le cadre du projet, **OU**
- s'il est clair que la personne aurait été embauchée même en l'absence du projet, **OU**
- s'il est clair que la personne peut revenir à son précédent poste si le projet ne se réalise pas, **OU**
- si le contrat est conditionné à l'octroi de l'aide

En tout état de cause, les copies des contrats et toute correspondance du bénéficiaire peuvent servir de preuve pour déterminer la nature des contrats signés et le fait que leur résiliation entraîne ou non des pertes financières importantes.

#### b. S'agissant des contrats de commande :

Dans des réponses sur ewiki en date des 14 décembre 2014 et 13 août 2015, la Commission précise que :

- le fait que des contrats contiennent des clauses résolutoires est trop commun pour que cela rende l'engagement irréversible. Celui-ci ne l'est que si la résolution entraîne des pertes financières significatives.
- la signature d'un contrat de réservation d'un équipement peut ne pas constituer un début des travaux si les frais de réservation perdus sont d'un très faible montant (c'est le cas par exemple d'une entreprise qui perd des frais de réservation équivalents à 3% de la valeur réelle du bien sans acquérir ce dernier).
- lorsqu'une entreprise émet un billet à ordre pour commander des travaux d'installations électriques trois jours avant le dépôt d'une demande d'aide, le projet n'est pas éligible dans son ensemble sans qu'il soit possible de distinguer des activités « complémentaires » ou « secondaires ».

## CAS PRATIQUES

### Une entreprise a un projet de création d'une usine dans une zone AFR pour 40 millions d'euros d'investissement et 150 créations d'emplois.

**Cas n°1 :** Elle réalise des études pour s'assurer de la faisabilité de l'investissement ainsi que certains travaux préparatoires puis dépose une demande d'aide. L'effet incitatif est-il respecté et les dépenses liés à ces études et travaux sont-elles éligibles?

- ⇒ *L'exécution des travaux préparatoires ne remet pas en cause l'incitativité du projet. En revanche, ces dépenses **ne sont pas éligibles au titre de l'aide à l'investissement à finalité régionale**. Si l'entreprise est une PME, elle pourra demander une aide au titre du régime d'aide au financement des PME, SA.40453, pour les services de conseil en faveur des PME sans que celle-ci ait à respecter la condition liée à l'effet incitatif.*
- ⇒ *Si les travaux préparatoires ne sont pas intrinsèquement liés au projet, leur exécution ne remet pas en cause l'effet incitatif du projet mais leurs coûts ne sont pas éligibles à l'aide à l'investissement à finalité régionale octroyée au titre du projet. Si ces travaux sont intrinsèquement liés au projet, les coûts qui y sont liés peuvent être éligibles s'ils sont intervenus après le dépôt de la demande d'aide et respectent les conditions du régime SA.39252 relatif aux aides à finalité régionale.*

**Cas n° 2 :** Elle achète un terrain non bâti et obtient un permis de construire pour son usine. Elle dépose ensuite son dossier de demande d'aide à l'investissement à finalité régionale. L'effet incitatif est-il respecté ?

- ⇒ *Oui. L'achat de terrain et l'obtention de permis de construire ne constituent pas le début des travaux dans la mesure où un autre projet pourrait s'établir sur ce même terrain. En revanche, le coût du terrain ne pourra pas faire partie des coûts éligibles du projet.*

**Cas n° 3 :** Elle achète un terrain non bâti, obtient le permis de construire et embauche une personne en charge de la préparation de l'implantation de l'usine. Elle dépose ensuite son dossier complet de demande d'aide : l'effet incitatif est-il respecté ?

- ⇒ *Ce cas de figure est moins évident. En effet un recrutement est un engagement juridique relatif au projet. Pour vérifier s'il constitue le début des travaux il faut déterminer s'il s'agit d'un engagement rendant l'investissement irréversible. Dans ce cas, il faut apprécier si le contrat de travail est conditionné à l'octroi de l'aide, s'il est directement lié au projet ou s'il peut être transféré facilement en cas d'échec du projet et enfin si son montant est sans rapport avec le montant total du projet prévu. Dans ce cas de figure, l'embauche d'une seule personne sur les 150 emplois prévus ne devrait pas entraîner de pertes financières trop importantes pour l'entreprise au regard de l'ampleur du projet.*

**Cas n° 4 :** Elle achète un terrain bâti et réalise quelques travaux d'aménagement. Elle dépose ensuite son dossier complet de demande d'aide en excluant l'achat et les travaux des dépenses : est-il éligible ?

⇒ *Non, le projet a démarré car les travaux d'aménagement du bâtiment constituent le début des travaux.*

**Cas n° 5 :** Elle signe un compromis de vente pour un terrain non bâti. Elle dépose ensuite son dossier complet de demande d'aide: est-il éligible ?

⇒ *Oui car l'achat de terrain ne constitue pas le début des travaux dans la mesure où un autre projet pourrait s'établir sur ce même terrain. Dans ce cas, le coût du terrain ne fera pas partie des coûts éligibles du projet. Les conditions du régime SA.39252 relatif aux aides à finalité régionale doivent être respectées.*

⇒ *Si le terrain fait partie des coûts éligibles, le compromis de vente classique constitue le démarrage des travaux car il engage l'entreprise à acheter le bien, la résiliation entraînant des pertes financières, et donc à démarrer son projet. Toutefois, dans certains cas, si le compromis de vente peut être résilié facilement, il ne constitue pas le début des travaux, le dossier peut être considéré comme éligible et l'achat peut faire partie des dépenses éligibles à l'aide à l'investissement à finalité régionale. C'est le cas, par exemple, s'il contient des clauses suspensives fortes (obtention du permis de construire, obtention de l'aide, etc.)*

**Cas n°6 :** L'investissement génère la création de 150 emplois, parmi lesquels l'entreprise décide d'employer 10 salariés défavorisés et handicapés. Elle dépose une demande d'aide après la signature de leurs contrats de travail. Peut-elle recevoir cette aide ?

⇒ *Si elle respecte les conditions du régime exempté SA.40208 relatif aux aides en faveur de l'emploi des travailleurs défavorisés et des travailleurs handicapés pour la période 2014-2020, elle pourra recevoir l'aide car l'effet incitatif est présumé pour ce type d'aide.*

**Cas n°7 :** Une entreprise a un projet de création d'une usine pour un coût d'investissement de 20 millions d'euros. L'entreprise adresse une demande de réduction du montant du prix de vente du terrain à la communauté d'agglomération (qu'elle obtient) et réalise les premiers travaux de construction des bâtiments. Elle dépose ensuite un dossier de demande de subvention au Conseil régional pour la réalisation de la construction des bâtiments. L'effet incitatif est-il respecté pour la subvention du Conseil régional ?

⇒ *La réduction du prix de vente respecte bien l'effet incitatif dans la mesure où la demande d'aide a été adressée avant l'acquisition du terrain. En revanche, la subvention ne remplira les conditions liées à l'effet incitatif que s'il s'avère que dans la demande de réduction du prix de vente adressée par l'entreprise à la Communauté d'agglomération il était prévu de demander une aide additionnelle auprès du Conseil régional, indispensable à la réalisation du projet. En tout état de cause, il est préférable pour toute entreprise de s'assurer de l'envoi d'une demande d'aide auprès de tous les financeurs avant le démarrage du projet.*