

GUIDE PRATIQUE

Relatif aux aides à
l'immobilier d'entreprise

2024

Le présent guide expose l'ensemble des règles internes et européennes applicables à l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise dans le cadre de l'article [L. 1511-3](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ces aides constituent des instruments de développement économique dont la définition et l'octroi relèvent de la compétence exclusive des communes, de la métropole de Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. De formes diverses, elles ont pour objectif d'accompagner la création ou l'extension de l'activité des entreprises sur le territoire.

L'évolution du régime juridique de ces aides est marquée par un double mouvement en droit interne, à savoir une diversification des instruments d'aide et une rationalisation de la répartition des compétences.

D'une part, les moyens d'action en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise étaient initialement limités à des rabais sur le prix de vente ou de location de bâtiments appartenant aux collectivités ou groupements. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis l'octroi de subventions aux entreprises pour la location, l'acquisition, la construction ou la rénovation de bâtiments. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a, par la suite, étendu les formes d'aides possibles aux prêts, avances remboursables et crédits-baux.

D'autre part, à l'origine partagée entre toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, la compétence pour la définition et l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise relève, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, de la compétence exclusive des communes, de la métropole de Lyon et des EPCI à fiscalité propre¹.

Par ailleurs, les collectivités territoriales doivent garantir la compatibilité des aides et régimes d'aides qu'elles mettent en place par délibération avec le droit des aides d'Etat. Afin de mieux prendre en compte les exigences issues de ce droit, la notion d'aides indirectes a été supprimée par la loi précitée du 13 août 2004.

Dans ce contexte, le double respect des règles de droit interne et de l'encadrement européen des aides d'Etat conditionne la légalité de l'octroi d'une aide à l'immobilier d'entreprise.

¹ [Article 3 de la loi du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République et instruction du Gouvernement en date du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Table des matières

Sommaire	3
Première partie : L'encadrement juridique interne	5
Fiche n°1 : Les conditions d'octroi.....	5
1. Définition de l'aide.....	5
2. L'objet et la finalité de l'aide.....	8
3. Les formes d'aides possibles	9
4. La détermination du montant de l'aide par rapport à la valeur vénale de référence	10
5. La conclusion d'une convention entre l'autorité d'octroi et le bénéficiaire de l'aide	10
Fiche n°2 : Une compétence exclusive du bloc communal... 12	12
1. La compétence de plein droit des EPCI à fiscalité propre en matière d'action de développement économique.....	12
2. Les communes membres de communautés de communes ou de communautés d'agglomération peuvent octroyer des aides dans le cadre de la politique locale du commerce dépourvue d'intérêt communautaire.....	13
Fiche n°3 : La participation complémentaire des régions et des départements.....	15
1. La possibilité pour les régions de participer au financement des aides.....	15
2. La possibilité de déléguer au département, par une convention, la compétence d'octroi de tout ou partie des aides définies par le bloc communal.....	15
Deuxième partie : L'encadrement juridique européen des aides et son articulation avec le droit interne	17
Fiche n°1 : La conformité des aides au droit des aides d'Etat	17
1. La qualification d'aide d'Etat.....	17
2. En présence d'une aide d'Etat, les autorités d'octroi s'assurent de la compatibilité de l'aide à l'immobilier d'entreprise avec le droit des aides d'Etat.....	23
Fiche n°2 : L'articulation du droit interne avec le droit des aides d'Etat	29
1. Un cadre juridique dual.....	29

2. La simplification des dispositions réglementaires codifiées relatives aux aides à l'immobilier d'entreprise.....	29
3. La possibilité d'appliquer une diversité de régimes d'aides d'Etat.....	31

Première partie : L'encadrement juridique interne

Fiche n°1 : Les conditions d'octroi

L'article [L. 1511-3](#) du CGCT fixe le cadre général applicable à l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise afin d'accompagner la création ou l'extension d'une activité économique.

Des aides immobilières peuvent également être octroyées sur le fondement des dispositifs sectoriels suivants :

- Les aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé dans les zones sous-denses en offre de soins (art. [L. 1511-8](#) et art. [R. 1511-44](#) du CGCT) ;
- Les aides aux vétérinaires contribuant à la protection de la santé publique et assurant la continuité et la permanence des soins aux animaux d'élevage (art. [L. 1511-9](#) du CGCT et art. [R. 1511-57](#) du CGCT) ;
- Les aides à la création ou au maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans un quartier prioritaire de la ville (art. [L. 2251-3](#) du CGCT et art. [L. 5111-4](#) du CGCT) ;
- Les subventions octroyées aux entreprises existantes d'exploitation de salles de cinéma (art. [L. 2251-4](#) ; [L. 3232-4](#) et [L. 4211-1 6°](#) du CGCT) ;
- Les subventions aux entreprises existantes de vente au détail de livres neufs (art. [L. 2251-5](#) du CGCT).

1. Définition de l'aide

a. Un avantage octroyé à des conditions plus favorables que celles du marché

Une aide consiste en un avantage octroyé à une entreprise dans des conditions plus favorables que celles offertes par le marché. En d'autres termes, un investisseur avisé en économie de marché n'aurait pas octroyé un tel avantage.

Les actions économiques réalisées dans les conditions identiques à celles du marché ne revêtent donc pas le caractère d'une aide économique. En l'absence d'éléments d'aide, les dispositions de l'article [L. 1511-3](#) ne s'appliquent pas à l'intervention publique en question.

Les aides à l'immobilier d'entreprise, quelle que soit leur forme, ne peuvent constituer des libéralités. En effet, une personne publique ne peut consentir à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé une libéralité, à savoir un acte

par lequel elle lui procure ou s'engage à lui procurer un avantage sans contrepartie². Cette interdiction résulte du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques³. Elle constitue une règle d'ordre public, c'est à dire un principe auquel les personnes publiques ne peuvent déroger et dont la méconnaissance est sanctionnée d'office par le juge⁴.

Ainsi, la cession⁵ ou la location⁶ à une entreprise d'un bien du patrimoine d'une personne publique à un prix inférieur à sa valeur de marché n'est possible que si elle repose sur des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes. Les contreparties constituent les « *avantages que, eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont la collectivité a la charge, elle est susceptible de lui procurer* »⁷. Pour en apprécier le caractère suffisant, le montant de l'aide octroyé est mis en balance avec les engagements consentis par le bénéficiaire.

A cet égard, dans sa décision [Commune de Fougerolles](#), le Conseil d'Etat a admis la légalité de la délibération d'un conseil municipal autorisant la vente pour un prix symbolique d'un terrain communal à une entreprise. Il a estimé que cette vente avait une contrepartie suffisante consistant en l'engagement par l'entreprise de créer cinq emplois sur trois ans, assortie, en cas d'inexécution, de l'obligation de rembourser à la commune le prix du terrain.

Le juge administratif peut annuler une délibération en raison de l'inexistence ou de l'insuffisance des contreparties.

Exemples jurisprudentiels :

- Le juge administratif annule une délibération prévoyant la cession à une entreprise d'un terrain à un prix inférieur à la valeur estimée par les services de France Domaine pour la réalisation d'une surface commerciale au motif que la cession n'était assortie d'aucun objectif d'intérêt général ni contrepartie⁸.
- Dans le cadre d'une délibération prévoyant la cession à une entreprise d'un bien immobilier du domaine privé à moindre prix, en contrepartie de la création par l'acheteur d'une crèche dans le bâtiment acquis, le juge administratif examine la réalité de l'engagement et en l'absence de

² Conseil d'Etat (CE), 19 mars 1971, *Mergui*, n° 79962 : « les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ; que cette interdiction est d'ordre public (...) » ; Conseil d'Etat, 17 mars 1983, *Chemins de fer de l'est*.

³ CC, [86-207 DC](#), 26 juin 1986, considérant 58 ; CC, 17 décembre 2010, [2010-67/86 QPC](#).

⁴ CE, Ass., 9 novembre 2016, *Société Fosmax LNG*, n° 388806.

Le juge a ainsi estimé qu'une disproportion manifeste entre l'indemnité accordée à un cocontractant de l'administration et le préjudice subi ou le déséquilibre des concessions réciproques dans le cadre d'une transaction constituent des libéralités (CE, 4 mai 2011, *CCI de Nîmes, Uzès, Bagnols, Le Vigan*, n° 334280 ; CE, Ass., 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de L'Hay-les-Roses*, n° 249153).

⁵ CE, 3 novembre 1997, [Commune de Fougerolles](#), n° 169473.

⁶ CE, 28 septembre 2021, n° [431625](#).

⁷ CE, [Commune de Châtillon-sur-Seine](#), 14 octobre 2015, n° 375577.

⁸ CAA Marseille, 30 mai 2022, n° [20MA03353](#).

création de la crèche, la délibération ayant octroyé le rabais sur le prix est susceptible d'être déclarée illégale⁹. La personne publique saisit ensuite le juge judiciaire pour obtenir l'annulation ou la résolution de la vente.

- Dans le cadre d'un bail conclu sur une dépendance du domaine privé à un prix inférieur à celui du marché pour favoriser l'installation d'un masseur-kinésithérapeute dans une commune, laquelle ne fait pas partie des zones sous-denses en offre de soins¹⁰, le Conseil d'Etat en a déduit que la location du bien pour un loyer inférieur à sa valeur n'était pas justifiée par un motif d'intérêt général¹¹.

b. Le bénéficiaire est une entreprise au sens du droit interne

Les bénéficiaires des aides à l'immobilier d'entreprise constituent des entreprises au sens du droit interne.

Contrairement au droit de l'Union européenne¹², le droit interne ne consacre pas de définition précise de la notion d'entreprise. Elle peut, toutefois, se définir comme une personne physique ou morale de droit privé exerçant une activité économique, à savoir une activité ayant pour objet d'offrir des biens ou des services sur un marché donné. Une entreprise peut revêtir diverses formes juridiques, telles que celles de sociétés commerciales, sociétés civiles ou microentreprises voire des associations. Son activité économique peut avoir un caractère artisanal¹³, agricole¹⁴, commercial¹⁵ ou libéral.

En droit interne, les personnes publiques ne constituent pas des entreprises, quand bien même elles exerceraient une activité économique dans les mêmes conditions qu'une personne privée. Elles ne sont donc pas susceptibles de bénéficier des aides prévues par l'article L. 1511-3 du CGCT.

Par ailleurs, la région est seule compétente pour accorder des aides aux entreprises en difficulté¹⁶, lesquelles sont ainsi exclues du champ d'application de l'article [L. 1511-3](#) du CGCT. En d'autres termes, les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre ne peuvent octroyer d'aides à l'immobilier aux entreprises en difficulté sur le fondement de cet article. Le bénéfice des

⁹ [Réponse](#) à la question écrite n° 05359.

¹⁰ Zones définies en application de l'article [L. 1434-4](#) du code de la santé publique.

¹¹ CE, 28 septembre 2021, n° [431625](#) : « une personne publique ne peut légalement louer un bien à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé pour un loyer inférieur à la valeur locative de ce bien, sauf si cette location est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes ».

¹² La notion d'entreprise au sens du droit de l'Union européenne est exposée dans la fiche n° 1 de la partie II du guide.

¹³ Art. [R. 111-1](#) du code de l'artisanat.

¹⁴ Art. [L. 311-1](#) du code rural et de la pêche maritime.

¹⁵ Art. [L. 110-1](#) et [L. 110-2](#) du code de commerce.

¹⁶ Art. [L. 1511-2](#) II du CGCT. Voir également la fiche n° 11 de [l'instruction du Gouvernement](#) du 22 décembre 2015.

aides à l'immobilier est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales¹⁷.

2. L'objet et la finalité de l'aide

a. La nature immobilière des biens objets de l'aide

Les aides à l'immobilier d'entreprise portent sur l'investissement immobilier des entreprises et sur la location de terrains ou d'immeubles.

L'alinéa 2 de l'article L. 1511-3 du CGCT précise la nature des terrains et immeubles susceptibles de donner lieu à l'octroi d'une aide. En effet, les rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente concernent des terrains nus ou aménagés ou des bâtiments neufs ou rénovés.

[L'article 517](#) du code civil distingue les biens immeubles par nature, à savoir les biens qui ne peuvent pas être déplacés, des biens immeubles par destination.

Ainsi, les fonds de terre et les bâtiments font partie des biens immeubles par nature¹⁸.

Parmi les biens immeubles par destination, figurent les objets que le propriétaire d'un fonds y a placés pour le service et l'exploitation de celui-ci¹⁹ ainsi que les effets mobiliers attachés au fonds à perpétuelle demeure²⁰. Selon la jurisprudence, les meubles affectés à l'exploitation commerciale d'un hôtel et d'un bar-restaurant²¹ constituent des biens immeubles par destination.

b. La création ou l'extension d'activités économiques

Les aides à l'immobilier d'entreprise ont pour objet la création ou l'extension d'une activité économique.

L'investissement immobilier des entreprises n'est pas défini par les textes. A titre d'exemple, il est toutefois possible d'en dégager les caractéristiques suivantes :

- Une opération portant sur la création d'une nouvelle entreprise, l'accroissement des capacités de production de biens ou de services d'une entreprise existante, la modification substantielle du processus de production²² ou la diversification de l'activité ;

¹⁷ Art. [R. 1511-4-2](#) du CGCT.

¹⁸ Art. [518](#) du code civil.

¹⁹ Art. [524](#) du code civil.

²⁰ Art. [525](#) du code civil.

²¹ Cour de cassation, Chambre commerciale, 31 mars 2009, *Société Noga Hôtels Canne* », n° 08-14.180.

²² Par exemple, une entreprise qui modifie toute sa chaîne de production pour réduire son empreinte carbone.

- L'opération peut consister en l'acquisition de biens immobiliers nécessaires à l'accroissement de l'activité de l'entreprise ;
- Elle peut également consister en des travaux d'extension ou de rénovation d'un bien immobilier existant, dans le but d'augmenter l'activité de l'entreprise.

3. Les formes d'aides possibles

Les aides à l'immobilier d'entreprise revêtent l'une des formes énumérées par l'article [L. 1511-3](#) du CGCT, à savoir : subventions, rabais sur le prix de vente, location ou location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, prêts, avances remboursables ou crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Elles ne peuvent revêtir une forme autre que celle susmentionnée.

Elles peuvent être attribuées de manière directe ou indirecte, c'est à dire par l'intermédiaire d'un maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise.

Les notions de subventions ainsi que de prêts et avances remboursables sont précisées par le [guide des outils d'action économique](#) réalisé par le Conseil d'Etat.

- *Le crédit-bail, une opération exceptionnelle*

Défini à [l'article L. 313-7](#) du code monétaire et financier, le crédit-bail est une opération financière par laquelle une entreprise donne en location un immeuble à usage professionnel et permet au locataire de devenir propriétaire des biens loués au plus tard à l'expiration du bail. Il s'agit d'un contrat de location à long terme avec option d'achat²³. Une collectivité ne peut réaliser ce type d'opération qu'à titre exceptionnel²⁴.

En revanche, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent attribuer librement des aides par l'intermédiaire d'un tiers maître d'ouvrage habilité à effectuer des opérations de crédit à titre habituel, qui les répercute intégralement sous forme de rabais sur les annuités de crédit-bail.

- *La location-vente*

Le contrat de location-vente se distingue du crédit-bail en ce qu'il comprend une promesse de vente à prix déterminé à l'avance, et non une option d'achat.

²³ [L'article L. 313-1](#) du code monétaire et financier assimile toute opération de location assortie d'une option d'achat à une opération de crédit.

²⁴ [Art. L. 511-5](#) du code monétaire et financier : toute personne autre qu'un établissement de crédit ne peut effectuer ce type d'opération à titre habituel. [L'habitude commence dès la première réitération.](#)

Il ne s'agit donc pas d'une opération relevant du monopole des établissements de crédit.

4. La détermination du montant de l'aide par rapport à la valeur vénale de référence

Le montant de l'aide est déterminé au regard de la valeur vénale de référence du bien immobilier dans les conditions prévues par l'article [R. 1511-4](#) du CGCT.

Dans les cas où son avis est requis, elle est fixée par le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques. Dans les autres cas, il est possible soit de solliciter l'avis du directeur départemental ou régional, soit de recourir à un expert présentant toute les qualités d'indépendance et de compétence requises.

Lorsque les biens immobiliers sont acquis puis revendus en l'état par la collectivité, la valeur du marché ne peut être fixée en dessous du prix d'acquisition pendant une période d'au moins trois ans après leur acquisition, à moins que le directeur départemental ou régional des finances publiques ou l'expert indépendant n'ait constaté un recul général de la valeur marchande sur le marché en cause²⁵.

Par dérogation à ces règles, lorsqu'un bien a été vendu par adjudication, avec une offre de vente ayant fait l'objet d'une publicité suffisante, la transaction est réputée avoir été réalisée aux conditions du marché.

5. La conclusion d'une convention entre l'autorité d'octroi et le bénéficiaire de l'aide

L'octroi de l'aide se matérialise par la signature d'une convention entre l'autorité d'octroi de l'aide et l'entreprise bénéficiaire afin d'encadrer les relations entre les deux parties²⁶. Les stipulations de la convention mentionnent notamment la finalité de l'aide, les engagements de l'entreprise, ses modalités de versement et de remboursement par le bénéficiaire des sommes versées en cas de non-respect de ses engagements.

²⁵ Comme le souligne la [circulaire de 2006](#) et celle de [2010](#), les règles relatives à l'évaluation du bien résultent pour partie de la [communication de la commission](#) du 20 novembre 1996 concernant les éléments d'aides d'Etat dans les ventes de terrains et de bâtiments par les Etats membres.

²⁶ Art. [R. 1511-4-2](#) du CGCT.

Afin de s'assurer du respect des règles de cumul, d'intensité et de montant maximal des aides d'Etat²⁷, l'autorité d'octroi de l'aide demande à l'entreprise bénéficiaire de fournir une déclaration mentionnant :

- L'ensemble des aides reçues ou sollicitées pour le financement de son projet ;
- Le montant des aides *de minimis* qui lui ont été attribuées ou qu'elle a sollicitées dans les conditions prévues par le règlement dit *de minimis*²⁸. Ce règlement a fait l'objet d'une révision, laquelle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024²⁹. La référence aux années fiscales est ainsi remplacée par la référence aux trois années glissantes. Autrement dit, pour chaque nouvelle aide *de minimis*, il convient de tenir compte du montant total des aides *de minimis* octroyées au cours des 36 derniers mois.

Cette déclaration doit figurer dans la convention³⁰.

La convention mentionne également les références du ou des régimes d'aides d'Etat mobilisés dans le cas d'espèce³¹.

²⁷ Sur l'application du droit des aides d'Etat, voir la partie II du guide.

²⁸ La fiche n° 1 de la partie II point 1.f du présent guide présente la réglementation des aides dites *de minimis*.

²⁹ Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

³⁰ Art. [R. 1511-4-2](#) du CGCT.

³¹ Voir les dispositions prévues par le régime d'aide d'Etat mobilisé concernant la procédure d'utilisation.

Fiche n°2 : Une compétence exclusive du bloc communal

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe le 1^{er} janvier 2016, les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre disposent seuls d'une compétence de plein droit pour définir les aides et régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles³².

En droit interne, la notion de régime d'aides renvoie à la détermination par l'assemblée délibérante du cadre juridique applicable à l'octroi aux entreprises d'aides individuelles portant sur un objet et une finalité donnés. Le régime fixe ainsi les conditions générales d'attribution des aides³³.

Les interventions du bloc communal fondées sur l'article L. 1511-3 du CGCT sont conduites dans le respect de la répartition des compétences entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre en matière d'action de développement économique ou, le cas échéant, de politique locale du commerce. En effet, conformément au principe d'exclusivité des EPCI à fiscalité propre, les communes et ces derniers ne peuvent intervenir concomitamment sur un même objet.

1. La compétence de plein droit des EPCI à fiscalité propre en matière d'action de développement économique

Les aides à l'immobilier d'entreprise ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. Elles s'inscrivent ainsi dans le champ des actions de développement économique, quand bien même elles peuvent poursuivre également une finalité environnementale ou culturelle par exemple.

Les communautés de communes³⁴, les communautés d'agglomération³⁵, les communautés urbaines³⁶ ainsi que les métropoles³⁷ sont compétentes de plein droit en lieu et place de leurs membres pour les actions de développement économique.

³² Voir la fiche n° 10 de [l'instruction du Gouvernement](#) en date du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³³ Voir la fiche n° 9 de l'instruction précitée du Gouvernement.

³⁴ Art. [L. 5214-16](#) CGCT.

³⁵ Art. [L. 5216-5](#) CGCT.

³⁶ Art. [L. 5215-20](#) CGCT.

³⁷ Art. [L. 5217-2](#) CGCT.

Les communes se trouvent dès lors dessaisies de toute capacité d'intervention en ce domaine au profit de l'EPCI dont elles sont membres.

2. Les communes membres de communautés de communes ou de communautés d'agglomération peuvent octroyer des aides dans le cadre de la politique locale du commerce dépourvue d'intérêt communautaire

Les communes membres de communautés de communes ou de communautés d'agglomération sont compétentes pour conduire des interventions s'inscrivant dans le champ de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales non-reconnus d'intérêt communautaire³⁸. Ces interventions peuvent notamment prendre la forme d'aides à l'immobilier d'entreprise.

En revanche, les communes membres de communautés urbaines ou de métropoles ne disposent pas d'une telle compétence. L'EPCI à fiscalité propre est donc seul compétent pour mener des actions en faveur des commerces sur le fondement de sa compétence en matière d'actions de développement économique.

Les statuts des communautés de communes et des communautés d'agglomération déterminent l'étendue des actions dépourvues d'un intérêt communautaire³⁹. Le législateur n'ayant pas défini les contours de la politique locale du commerce, les communes et les EPCI concernés conservent une marge d'action importante pour définir les limites et le contenu de leurs compétences respectives en la matière.

La nature commerciale de l'activité économique bénéficiaire de l'aide est déterminante pour inscrire l'intervention de la commune dans le champ de la politique locale du commerce. De manière générale, une activité commerciale consiste en l'achat pour la revente dans un but lucratif de biens meubles ou immeubles, ainsi que la vente de certains services⁴⁰. L'exercice d'une activité commerciale nécessite l'inscription des entreprises concernées au registre du commerce et des sociétés (RCS).

Les activités commerciales se distinguent des activités industrielles, agricoles ou artisanales. Néanmoins, les industriels, agriculteurs ou artisans peuvent exercer une activité commerciale accessoire à leur activité principale. Par exemple, en vendant leur production, ils effectuent des actes de commerce et

³⁸ Pour les actions reconnues d'intérêt communautaire, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération est seule compétente.

³⁹ L'intérêt communautaire porte tout à la fois sur la politique locale du commerce et sur le soutien aux activités commerciales. Voir la réponse ministérielle [n°03725](#).

⁴⁰ Les articles L. 110-1 à L. 110-2 du code de commerce précisent la liste des actes de commerce.

sont soumis à l'obligation d'inscription au RCS pour cette partie précise de leur activité⁴¹.

A noter que les sociétés civiles professionnelles de médecins ou de vétérinaires⁴² font l'objet d'une inscription au RCS. Pour autant, l'activité médicale ou vétérinaire est une activité économique dépourvue d'objet commercial⁴³. Dès lors, les aides octroyées aux médecins ou aux vétérinaires ne relèvent pas de la politique locale du commerce. Elles s'inscrivent, en revanche, bien dans le champ des actions de développement économique.

Exemples

1) Une commune membre d'une communauté d'agglomération souhaite octroyer une aide en faveur d'un bar de centre-ville (hors milieu rural ou quartier prioritaire de la ville) pour lui permettre de s'agrandir. L'aide aurait pour objet de participer au financement de l'acquisition d'un nouveau bâtiment.

Or, la communauté d'agglomération a défini comme suit la politique locale du commerce d'intérêt communautaire :

« - définition d'une stratégie commerciale communautaire ;
- soutien financier à l'extension et au regroupement du commerce de proximité »

Eu égard à la définition retenue de l'intérêt communautaire, la commune est dessaisie, au profit de l'EPCI, de la possibilité d'octroyer une aide à l'immobilier d'entreprise sur le fondement de l'article L. 1511-3 du CGCT.

Dans le cas d'espèce, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la possibilité pour la commune d'intervenir sur le fondement de l'article L. 2251-3 du CGCT qui permet, lorsque l'initiative privée est insuffisante ou défailante, de créer ou maintenir un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans un quartier prioritaire de la ville.

2) Une commune membre d'une communauté urbaine souhaite mettre en place un plan d'action pour animer son centre-ville. A cet effet, elle souhaite octroyer des aides à l'immobilier d'entreprise en faveur des commerces de proximité.

La communauté urbaine dispose d'une compétence exclusive pour la conduite d'actions de développement économique, y compris en matière de politique locale du commerce. Dès lors, elle est seule compétente pour octroyer ces aides.

⁴¹ Art. [R. 123-31](#) et s. du code de commerce.

⁴² Art. [R. 241-36](#) du code rural et de la pêche maritime.

⁴³ Pour les médecins, l'article [R. 4127-19](#) du code de la santé publique : « La médecine ne doit pas être pratiquée comme un commerce. »

Pour les vétérinaires, l'article [R. 242-33](#) du code rural et de la pêche maritime : « Le vétérinaire ne peut pratiquer sa profession comme un commerce ni privilégier son propre intérêt par rapport à celui de ses clients ou des animaux qu'il traite. »

Fiche n°3 : La participation complémentaire des régions et des départements

1. La possibilité pour les régions de participer au financement des aides

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, les régions ne sont plus compétentes de plein droit pour définir des aides et régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise et décider de leur octroi.

Elles peuvent uniquement participer, par convention et en complément des communes, de la métropole de Lyon ou des EPCI à fiscalité propre, au financement des aides et régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise définis par ces derniers. Cette participation financière n'est encadrée ni par un seuil minimal, ni par un seuil maximal⁴⁴. Le bloc communal ne peut déléguer aux régions la compétence d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise, c'est-à-dire de décider qui est le bénéficiaire de l'aide.

2. La possibilité de déléguer au département, par une convention, la compétence d'octroi de tout ou partie des aides définies par le bloc communal

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le département ne peut plus définir d'aides ou de régimes d'aides en matière d'immobilier d'entreprise. Les communes ou EPCI à fiscalité propre peuvent uniquement décider de lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides dont ils ont défini le régime au préalable. Ils ne peuvent lui déléguer la définition des aides et régimes d'aides, c'est-à-dire la compétence d'en fixer les règles.

Cette délégation permet ainsi au département de décider de l'octroi de tout ou partie des aides telles que définies par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre⁴⁵.

A cet effet, une convention régit les relations entre les deux parties et précise les aides et régimes d'aides dont l'octroi est délégué au département. Dès lors que la convention le prévoit, le département peut participer au financement des aides en complément des montants financiers versés par la commune ou

⁴⁴ Fiche n° 10 de [l'instruction précitée du Gouvernement](#) en date du 22 décembre 2015.

⁴⁵ TA Châlons-en-Champagne, *Préfet de l'Aube*, 3 avril 2018, n° 1701003 : annulation d'une délibération d'un conseil départemental fixant un loyer inférieur au prix du marché pour des locaux professionnels destinés à une entreprise dès lors que celui-ci ne bénéficiait pas d'une délégation d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise.

l'EPCI à fiscalité propre⁴⁶. Sa participation financière n'est encadrée ni par un seuil minimal, ni par un seuil maximal.

La délégation a pour effet de dessaisir le bloc communal sur le périmètre délégué et ce pendant toute la durée de la délégation.

En l'absence de délégation prévue par convention, le département ne peut intervenir en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise.

⁴⁶ [Instruction du gouvernement](#) du 3 novembre 2016 sur les conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

Deuxième partie : L'encadrement juridique européen des aides et son articulation avec le droit interne

Fiche n°1 : La conformité des aides au droit des aides d'Etat

Le droit dit des aides d'Etat a pour objet d'encadrer l'octroi de financements publics en faveur directe ou indirecte des entreprises ou productions afin de préserver la concurrence sur le marché intérieur. En sus du respect du cadre juridique interne précédemment exposé, l'octroi d'une aide à l'immobilier d'entreprise est subordonné au respect du droit des aides d'Etat.

A l'instar des autres aides économiques, les aides à l'immobilier d'entreprise ne bénéficient pas d'une présomption de compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre s'assurent donc, en amont de l'octroi de l'aide, de sa conformité avec le droit des aides d'Etat. Aucun texte de nature législative ou réglementaire ne permet de garantir la conformité a priori des interventions économiques des collectivités avec ce droit⁴⁷.

1. La qualification d'aide d'Etat

a. L'existence d'une activité économique, exercée par une entreprise

Le champ d'application du droit des aides d'Etat concerne les entreprises au sens du droit de l'Union européenne, à savoir « *toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* »⁴⁸. La notion d'entreprise se définit ainsi par un critère fonctionnel, celui de l'exercice d'une activité économique c'est-à-dire « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné* »⁴⁹.

Cette définition extensive se caractérise par son indifférence à l'égard de la nature publique ou privée de la personne bénéficiaire des aides. A cet égard, une personne publique telle qu'une collectivité territoriale ou un EPCI à

⁴⁷ [Circulaire](#) du ministre de l'Intérieur aux préfets de région et de département en date du 3 juillet 2006 relative à la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

⁴⁸ Selon une jurisprudence constante de la CJUE. Voir notamment [CJCE, 23 avr. 1991, Höfner, C-41/90](#).

⁴⁹ CJCE, 16 juin 1987, *Commission/Italie*, [aff. C-118/85](#) et CJCE 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, [aff. C-475/99](#).

fiscalité propre qui exerce une activité économique est susceptible de constituer une entreprise pour l'application du droit des aides d'Etat. Le droit de l'Union européenne (UE) conçoit la possibilité pour les personnes publiques d'exercer une activité économique au même titre que des personnes privées⁵⁰. En cela, il se distingue de l'acceptation de l'entreprise retenue en droit interne⁵¹.

En revanche, le droit des aides d'Etat ne s'applique pas si le bénéficiaire ne constitue pas une entreprise. Par exemple, les personnes physiques prises isolément ne sont pas des entreprises et les aides dont elles bénéficient ne sont pas des aides d'Etat.

b. La forme juridique de l'entreprise

Le droit des aides d'Etat tient compte de la forme juridique de l'entreprise, consistant en une petite ou moyenne entreprise (PME) ou une grande entreprise. La notion juridique de PME est définie en annexe I du [règlement général d'exemption par catégorie](#)⁵² (RGEC). La notion d'entreprise de taille intermédiaire n'a pas d'existence en droit de l'UE, il convient ainsi de se référer à la notion de PME. Les entreprises qui ne remplissent pas les critères des PME sont qualifiées de grandes entreprises.

L'application du droit des aides d'Etat aux entreprises en difficulté fait l'objet d'aménagements spécifiques, de sorte que la plupart des régimes d'aides notifiés ou exemptés ne leur sont pas applicables. En amont de l'octroi de l'aide, les autorités publiques vérifient si l'entreprise est en difficulté au sens de la réglementation européenne.

Les entreprises en difficulté au sens de la réglementation européenne des aides d'Etat sont définies aux termes du considérant 20 [des lignes directrices de la Commission concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers](#). La définition retenue s'applique à l'ensemble des textes européens en matière d'aides d'Etat qui interdisent l'octroi d'aides aux entreprises en difficulté⁵³, notamment le RGEC⁵⁴.

Les entreprises en mandat ad hoc ou en procédure de conciliation ainsi que les entreprises en plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire ne sont pas considérées comme des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité⁵⁵. Dès lors, elles ne constituent pas des entreprises en difficulté

⁵⁰ Cf. [article 345](#) du TFUE. Le droit de l'Union européenne est neutre à l'égard du régime de la propriété dans les Etats membres.

⁵¹ Exposée dans la partie I fiche n° 1, premier point.

⁵² [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.

⁵³ Point 24 des lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers. Ces lignes directrices sont en vigueur jusqu'au [31 décembre 2025](#).

⁵⁴ Article 1^{er} c) du RGEC.

⁵⁵ Cf. la [circulaire](#) du 5 février 2019 du premier ministre sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques, page 31.

pour l'application de la réglementation des aides d'Etat. En revanche, les entreprises placées en période d'observation⁵⁶ dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire constituent des entreprises en procédure collective d'insolvabilité et revêtent ainsi la qualité d'entreprise en difficulté au regard du droit des aides d'Etat.

c. Un principe d'incompatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur

[L'article 107§1](#) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacre un principe d'incompatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur. En effet, « *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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* ». Les contours de cette incompatibilité ont été précisés et aménagés par la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), lesquelles ont développé une conception extensive de la notion d'aides d'Etat.

Les articles [107§3](#) et [106§2](#) du TFUE posent un ensemble d'exceptions à ce principe. Sur leur fondement, la Commission européenne a progressivement élaboré des lignes directrices, encadrements ou règlements d'exemption de notification afin d'élargir les possibilités d'octroi d'aides d'Etat tout en les encadrant. Elle permet, sous réserve du respect de conditions limitatives, d'octroyer des aides d'Etat compatibles avec le marché intérieur. Dans le respect de ces textes, les Etats membres peuvent informer ou notifier des régimes d'aides auprès de la Commission européenne et permettre ainsi aux autorités nationales de garantir la conformité de leurs interventions publiques avec le droit des aides d'Etat.

De manière générale, afin d'apprécier s'il y a aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché. Une aide d'Etat se caractérise par les 4 critères cumulatifs suivants :

- Une aide publique, c'est-à-dire accordée directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat entendu largement. Les ressources des collectivités territoriales⁵⁷ et de leurs groupements ont ainsi le caractère de ressources publiques.
- Un avantage sélectif, favorisant certaines entreprises ou productions plutôt que d'autres.
- L'affectation de la concurrence, qu'elle soit interne à l'Etat membre ou entre les Etats membres. Elle peut être actuelle ou potentielle.

⁵⁶ Cette période d'observation précède la mise en place d'un plan de redressement judiciaire.

⁵⁷ CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/Commission*, [aff. C-248/84](#).

- L'affectation des échanges intracommunautaires. Ce critère est rempli dès lors que l'aide renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes sur le marché pertinent dans les échanges intra-Union européenne.

Les aides d'Etat peuvent revêtir une grande diversité de formes telles que des subventions, exonérations d'impôts et de taxes, bonifications de taux d'intérêt, garanties de prêts, cessions de bâtiments ou de terrain à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables. Elles consistent en des actions positives (subventions) ou en des actions qui allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise.

La qualification d'aide d'Etat ne tient compte ni de la taille de l'entreprise, ni de la finalité de la mesure. En d'autres termes, les causes et objectifs des interventions publiques, tels que la protection de l'environnement, ne permettent pas d'exclure a priori l'application du droit des aides d'Etat puisque ce sont les effets de celles-ci sur le marché qui sont pris en compte⁵⁸.

d. Le critère de l'Etat agissant comme un opérateur avisé en économie de marché

Le droit de l'UE permet aux personnes publiques d'exercer, tout comme les personnes privées, des activités économiques sous des formes diverses telles que des prises de participation au capital⁵⁹. Néanmoins, leurs interventions peuvent avoir pour objet ou pour effet de favoriser certaines entreprises au détriment de leurs concurrentes et constituer ainsi une aide d'Etat. Afin d'apprécier la présence d'éléments d'aide d'Etat, la Commission utilise le critère dit de l'investisseur privé avisé agissant en économie de marché⁶⁰, lui permettant d'évaluer si un acteur privé aurait eu le même comportement que la personne publique dans les conditions normales de marché.

L'utilisation de ce critère doit être précisément démontrée.

e. La non application du droit des aides d'Etat aux mesures d'intérêt purement local

Les mesures dont les effets ne présentent qu'une portée purement locale n'affectent pas les échanges intracommunautaires et échappent ainsi à la qualification d'aides d'Etat. Dès lors, l'octroi de ces mesures n'est pas subordonné au respect des conditions posées par un régime d'aides d'Etat⁶¹.

⁵⁸ CJCE, 26 septembre 1996, *France c/Commission*, [aff. C-241/94](#).

⁵⁹ Cf. article 345 du TFUE: « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

⁶⁰ Voir la [communication](#) de la Commission relative à la notion d'aide d'Etat.

⁶¹ Voir le point 2.a de la présente fiche pour la définition des régimes d'aides d'Etat.

A l'appui de son raisonnement, la Commission européenne tient compte des éléments suivants⁶² :

- L'activité du bénéficiaire est peu susceptible d'attirer des clients en provenance d'autres Etats membres ou de façon marginale ;
- Le bénéficiaire de l'aide fournit des biens ou des services sur un territoire limité d'un État membre ;
- La mesure est peu susceptible d'attirer des investissements d'autres États membres et ne fait pas obstacle à l'établissement d'autres entreprises dans la zone. En pratique, elle n'est susceptible ni d'augmenter substantiellement les investissements transfrontières dans le secteur considéré ni de diminuer le nombre d'entreprises établies dans la zone.

Elle a notamment retenu l'intérêt purement local dans les cas suivants, mentionnés ici à titre d'exemple⁶³ :

- un centre de conférence, pour lequel la situation géographique et l'effet potentiel de la mesure sur les prix sont réellement peu susceptibles de détourner des utilisateurs d'autres centres situés dans d'autres États membres⁶⁴ ;
- une plateforme de networking gérée par une commune dans un quartier socialement défavorisé⁶⁵. Elle fournit des services gratuits d'information et de conseil à des entreprises de petite taille pour accroître l'attractivité du quartier. L'activité exercée est peu susceptible d'attirer des clients et investisseurs d'autres Etats membres. A l'appui de son analyse, la Commission relève que les services sont proposés à des très petites entreprises sur un marché limité à une partie de la ville.

L'intérêt purement local des mesures s'apprécie strictement et au cas par cas. La jurisprudence ne permet pas de définir *a priori* un ensemble de mesures d'aides non susceptibles d'affecter les échanges entre Etats membres.

f. Le cas des aides dites de *minimis*

En vertu du [règlement 2023/2831](#) de la Commission du 13 décembre 2023 (règlement de *minimis* général), les aides dites de *minimis* sont les aides octroyées à une même entreprise sur une période donnée qui sont inférieures à un montant fixe déterminé. Elles sont réputées n'affecter ni la concurrence ni les échanges entre Etats membres en raison de leur faible montant, et

⁶² Voir le [communiqué de presse](#) de la Commission européenne.

⁶³ Voir la [communication](#) de la Commission relative à la notion d'aide d'Etat, notamment les exemples fournis au point 197.

⁶⁴ Décision de la Commission du 21 janvier 2003, [SA. 14107](#).

⁶⁵ Décision de la Commission du 29 avril 2015, [SA. 33149](#).

échappent ainsi à la qualification d'aides d'Etat. Les secteurs de l'agriculture⁶⁶ et de la pêche⁶⁷ sont respectivement régis par un règlement *de minimis* qui leur est propre. De même, un règlement *de minimis* spécifique s'applique aux entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG)⁶⁸.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024, le règlement *de minimis* général révisé une partie des conditions d'octroi de ces aides. Le montant total maximal des aides *de minimis* octroyées à une entreprise unique⁶⁹ ne peut excéder 300 000 euros sur une période glissante de trois ans⁷⁰. En d'autres termes, pour chaque nouvelle aide *de minimis* octroyée, les autorités d'octroi tiennent compte du montant total des aides *de minimis* octroyées au cours des 36 derniers mois.

Afin de s'assurer du respect du montant maximal précité, l'entreprise bénéficiaire fournit à l'autorité d'octroi une déclaration mentionnant le montant des aides *de minimis* qui lui ont été attribuées ou qu'elle a sollicitées au cours des 36 derniers mois glissants. Cette déclaration figure dans la convention d'octroi de l'aide⁷¹. En retour, l'autorité d'octroi est tenue d'informer l'entreprise du caractère *de minimis* de l'aide et de son montant. A noter qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, les Etats membres seront tenus d'enregistrer les aides *de minimis* dans un registre central mis en place au niveau national ou au niveau de l'UE afin de fiabiliser les données et simplifier les obligations de déclaration préalable des entreprises.

Les aides *de minimis* ne peuvent être cumulées avec des aides d'Etat pour le financement des mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide applicable les plus élevés, lesquels sont fixés par le régime d'aide exempté ou notifié⁷² mobilisé dans le cas d'espèce. Dès lors qu'elle porte sur les mêmes coûts admissibles, l'aide *de minimis* est prise en compte dans le calcul du montant et de l'intensité de l'aide projetée. L'exemple ci-dessous illustre ce point.

⁶⁶ [Règlement](#) (UE) n° 1408/2013 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* dans le secteur de l'agriculture.

⁶⁷ [Règlement](#) (UE) n° 2023/2391 de la Commission du 4 octobre 2023 modifiant les règlements (UE) n° 717/2014, (UE) n° 1407/2013, (UE) n° 1408/2013 et (UE) n° 360/2012 en ce qui concerne les aides *de minimis* en faveur de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

⁶⁸ [Règlement](#) (UE) n° 2023/2832 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* octroyées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général.

⁶⁹ Art. 2 du [règlement](#) (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

⁷⁰ Le montant précédemment fixé à 200 000 euros est ainsi élevé à 300 000 euros. Par ailleurs, la référence aux années fiscales précédemment en vigueur est remplacée par la référence aux trois années glissantes.

⁷¹ Art. [R. 1511-4-2](#) du CGCT.

⁷² Art. 5 du [règlement](#) (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Exemple

Une entreprise qualifiée de moyenne entreprise au sens du droit des aides d'Etat⁷³ envisage d'étendre ses capacités existantes de production de biens afin de faire face à une demande croissante. A cet effet, elle souhaite acquérir un nouveau bâtiment, situé en zone d'aide à finalité régionale (AFR), dont le coût d'achat s'élève à un million d'euros (assiette de coûts éligibles).

Une communauté urbaine souhaite financer ces coûts par une subvention de 250 000 euros dans le cadre du règlement *de minimis*.

Dans le cadre d'une convention conclue avec la communauté urbaine⁷⁴, la région souhaite financer cette même assiette de coûts admissibles par une subvention de 300 000 euros sur le fondement du régime cadre exempté de notification relatif aux AFR. Ce régime permet, en effet, de financer les investissements dans des actifs corporels (bâtiment) portant sur l'extension des capacités d'un établissement existant (investissement initial). L'intensité maximale de l'aide octroyée au titre de ce régime n'excède pas 20 ou 25% des coûts admissibles pour les moyennes entreprises en fonction des zones géographiques concernées, définies par les annexes au décret n° 2022-968 du 30 juin 2022.

Dans le cas d'espèce, le projet d'extension est situé dans une zone géographique éligible à une AFR dont l'intensité maximale ne peut dépasser 25% des coûts, soit $0.25 \times 1\,000\,000 = 250\,000$ euros.

Le montant total des aides octroyées tant sur le fondement du règlement *de minimis* que sur celui du régime AFR ne peut donc excéder le montant d'aide le plus favorable, à savoir 250 000 euros.

Le montant des aides octroyées par la communauté urbaine et par la région pour le financement de ce projet ne peut donc dépasser 250 000 euros au total.

2. En présence d'une aide d'Etat, les autorités d'octroi s'assurent de la compatibilité de l'aide à l'immobilier d'entreprise avec le droit des aides d'Etat

a. Le respect des conditions posées par un régime d'aide exempté ou notifié permet d'assurer la compatibilité de l'aide à l'immobilier d'entreprise

Dès lors qu'une mesure remplit les critères précités de qualification d'une aide d'Etat, l'autorité d'octroi s'assure de sa compatibilité avec l'encadrement européen des aides d'Etat.

A cet effet, elle détermine le régime d'aide exempté ou notifié dans lequel l'aide envisagée est susceptible de s'inscrire. En l'absence de régime existant

⁷³ Voir les critères de qualification des petites et moyennes entreprises en annexe I du RGEC.

⁷⁴ Conformément à l'article L. 1511-3 alinéa 3 du CGCT.

adéquat et en dernier recours, elle peut envisager de notifier un projet auprès de la Commission européenne, qui dispose alors d'une compétence exclusive pour apprécier la compatibilité de celui-ci. La notification individuelle étant un processus long et complexe, il est nécessaire de s'assurer au préalable qu'aucun régime existant ne permet de fonder la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur.

Chaque régime d'aide exempté ou notifié précise dans sa partie dédiée aux bases juridiques si une intervention des collectivités territoriales sur son fondement est possible, en renvoyant aux dispositions adéquates du CGCT.

Plusieurs régimes d'aides sont susceptibles de garantir la compatibilité des aides à l'immobilier d'entreprise avec le droit des aides d'Etat, à savoir :

- Les régimes d'aides exemptés de notification à la Commission européenne

Le [RGEC](#) prévoit un ensemble de catégories d'aides considérées compatibles avec le marché intérieur dès lors que les conditions d'octroi qu'il fixe sont respectées. Il en va ainsi par exemple des aides à finalité régionale (AFR), des aides en direction des PME ou des aides aux infrastructures locales.

Afin de mobiliser les possibilités d'exemption offertes par le RGEC, chaque Etat membre établit un ou des régimes d'aides exemptés de notification reprenant les conditions posées par le RGEC. Ce ou ces régimes constituent la base juridique applicable en droit interne et font l'objet d'une publication sur le site Europe en France⁷⁵.

Certains secteurs économiques sont exclus du champ d'application du RGEC, comme le précisent les dispositions relatives aux exclusions sectorielles des régimes d'aides. Par ailleurs, les entreprises actives dans les secteurs agricole et forestier⁷⁶ ainsi que le secteur de la pêche et de l'aquaculture⁷⁷ obéissent à des règlements d'exemption par catégorie spécifiques.

Le RGEC a fait l'objet d'une révision importante dite « green deal » afin d'accroître les possibilités de soutien public à la transition écologique. A l'occasion de cette révision, les évolutions suivantes sont à prendre en compte :

⁷⁵ Lien vers le site Europe en France : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr>

⁷⁶ [Règlement](#) (UE) 2022/2472 de la Commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur.

⁷⁷ [Règlement](#) (UE) 2022/2473 de la Commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur

- Les seuils de notification, à savoir le montant des aides au-delà duquel le financement public du projet doit être notifié à la Commission européenne, ont été revalorisés⁷⁸ ;
- Le seuil de publication sur le transparency award module (TAM) est abaissé à 100 000 euros⁷⁹. Les autorités d'octroi ont ainsi l'obligation de publier sur le TAM⁸⁰ un ensemble d'informations relatif aux aides individuelles dont le montant total dépasse 100 000 euros. Pour rappel, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent solliciter la création d'un compte d'administrateur du TAM auprès des services des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR)⁸¹.

Les régimes d'aides exemptés sont actualisés à la lumière du RGEC révisé et entrent en vigueur sous cette forme au 1^{er} janvier 2024. Les nouvelles dispositions introduites par la révision du RGEC sont donc applicables en droit interne à compter de cette date. La liste des régimes ainsi actualisés est accessible via ce [lien](#).

- Les régimes notifiés à la Commission européenne

Les Etats membres peuvent notifier des régimes d'aides sur le fondement du TFUE, de lignes directrices ou d'encadrements sectoriels ou temporaires.

b. La spécificité des compensations pour service d'intérêt économique général (SIEG)

Les SIEG sont des activités économiques permettant la réalisation d'une mission d'intérêt général que le marché ne réaliserait pas dans les mêmes conditions de service et de qualité sans l'intervention de l'Etat. Les Etats disposent d'une large marge de manœuvre pour définir ce qui constitue un service d'intérêt économique général, sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation⁸². Dans ce contexte, les compensations octroyées à des entreprises gérant une activité de SIEG sont régies par des dispositions spécifiques en matière d'aides d'Etat⁸³.

⁷⁸ Article 4 du RGEC.

⁷⁹ Article 9 du RGEC.

⁸⁰ Voir le [guide](#) d'utilisation pratique du TAM.

⁸¹ Voir [la note d'information](#) adressée par le ministère de l'Intérieur aux préfets le 3 octobre 2017 ainsi que [celle du 31 octobre 2022](#) et [celle du 27 décembre 2023](#).

⁸² Par exemple, voir la [décision](#) de la Commission européenne 2002/C 172/02, point 42 : A propos des remontées mécaniques sur le domaine skiable, « la notion de service d'intérêt économique général ne peut être étendue à des services qui revêtent un caractère purement commercial et ne répondent pas à des besoins généraux et fondamentaux de la population concernant des services considérés comme un élément essentiel de la vie quotidienne ».

⁸³ La [communication de la Commission 2012/C8/02 du 20 décembre 2011](#) précise les différentes notions de la réglementation des SIEG telles que le mandat, la surcompensation, l'activité économique, l'intérêt général.

Voir également le [guide du SGAE](#).

En premier lieu, les compensations accordées aux entreprises pour la réalisation d'un SIEG échappent à la qualification d'aides d'Etat si :

- Les conditions strictes issues de la [jurisprudence Altmark](#) sont réunies⁸⁴ ;
Ou si
- Elles respectent les conditions du [règlement de minimis SIEG n° 2023/2832](#).

En second lieu, les compensations pour SIEG qui ne s'inscrivent pas dans l'un des deux cadres juridiques précités constituent des aides d'Etat. Elles sont soumises à la réglementation propre aux aides d'Etat sous forme de compensations pour SIEG, telle que définie par les textes composant le paquet dit « Almunia », à savoir :

- La [décision d'exemption 2012/21/UE du 20 décembre 2011](#) détermine dans quelles mesures les compensations constitutives d'une aide d'Etat sont exemptées de notification. Elle est applicable dans les Etats membres sans procédure préalable d'information.
A noter que les transports et infrastructures qui y sont liées sont exclus du champ d'application de cette décision et font l'objet d'une réglementation spécifique fondée sur l'article 93 TFUE, en vertu duquel un ensemble de lignes directrices et de règlements ont été établis.
- [L'encadrement européen 2012/C 8/03 du 20 décembre 2011](#) constitue la base juridique lors de la notification des compensations de SIEG à la Commission européenne.

c. Les conditions d'octroi des aides d'Etat

Afin d'assurer sa compatibilité, chaque mesure d'aide est régie par un ensemble de conditions d'octroi portant notamment sur les coûts éligibles, le montant maximal et le taux d'intensité ou encore la publicité, dont les définitions sont rappelées ci-dessous⁸⁵. Chaque autorité d'octroi est soumise au respect de l'ensemble des conditions posées par le ou les régimes mobilisés pour le financement du projet.

La notion de projet ne fait l'objet d'aucune définition.

- L'assiette de coûts admissibles

Chaque régime précise les coûts éligibles à l'octroi d'une aide pour leur financement. Par exemple, les coûts liés aux investissements dans des actifs corporels tels que l'achat de terrains ou de bâtiments font partie des coûts éligibles à l'octroi d'une aide à finalité régionale.

⁸⁴ Décision du [Conseil d'Etat, aéroports de Notre Dame des Landes, 13 juillet 2012](#).

⁸⁵ Pour plus d'informations, voir la [circulaire](#) du Premier ministre en date du 5 février 2019 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques.

- L'intensité d'aide

L'intensité de l'aide est le montant maximal de l'aide susceptible d'être octroyé dans le cadre d'un régime donné, exprimé en pourcentage des coûts admissibles.

Chaque régime définit le taux d'intensité maximale d'aide applicable.

Pour calculer l'intensité maximale de l'aide et s'assurer de son respect, les autorités d'octroi tiennent compte :

- De l'assiette des coûts admissibles ;
- Du montant total d'aides publiques, qu'elles soient nationales, locales ou européennes.

L'intensité de l'aide se distingue du seuil de notification.

- Le seuil de notification

Le seuil de notification correspond au montant maximal de l'aide au-delà duquel les autorités d'octroi sont tenues de notifier le projet auprès de la Commission européenne. Il est expressément mentionné dans chaque régime d'aide.

En effet, une aide d'un montant très élevé est fortement susceptible de fausser la concurrence et les échanges entre Etats membres, quand bien même le taux d'intensité serait respecté.

Pour s'assurer du respect du taux d'intensité et du seuil de notification, le montant de l'ensemble des aides octroyées sur le fondement dudit régime en faveur d'un même projet et d'une même entreprise⁸⁶ est pris en considération, que ces aides proviennent de sources locales, nationales ou des fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

- Règles de cumul des aides

La fiche n°3 de la circulaire du premier ministre relative à l'application des règles européennes de concurrence explicite les règles de cumul des aides.

Pour rappel, les fonds européens structurels et d'investissement (FESI)⁸⁷ reposent sur le principe du cofinancement par l'Etat membre, de sorte que les aides issues de ces fonds sont nécessairement complétées par des financements nationaux.

L'ensemble des aides publiques accordées, tant par les FESI que par les cofinancements nationaux, est soumis au respect des règles en matière d'aides d'État.

⁸⁶ Voir la définition de l'entreprise en droit des aides d'Etat dans la fiche n° 1 de la partie II.

⁸⁷ Ces fonds se distinguent des fonds de l'UE gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et non contrôlés directement ou indirectement par un Etat membre.

- L'effet incitatif des aides

L'aide doit revêtir un effet incitatif, montrant que le projet ne pourrait être mené sans l'aide. Le bénéficiaire doit avoir présenté sa demande d'aide écrite à l'autorité compétente avant le début des travaux liés au projet concerné. Chaque régime d'aide précise les informations que le demandeur est tenu de fournir à l'appui de sa demande d'aide.

- Les risques liés à la méconnaissance de ces conditions

Le non-respect de la réglementation en matière d'aides d'Etat entraîne l'incompatibilité de l'aide octroyée avec le droit de l'Union européenne. A cet égard, la Commission européenne effectue régulièrement des contrôles dits ex post afin de s'assurer du respect par les Etats membres du droit des aides d'Etat. En cas de non-respect des dispositions communautaires, les entreprises bénéficiaires sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure de récupération des aides indûment versées. La récupération de l'aide s'analyse comme un rétablissement de la situation économique telle qu'elle existait avant le versement de l'aide. L'autorité d'octroi récupère donc l'aide.

Ressources documentaires sur l'application du droit des aides d'Etat

Afin de s'assurer du respect de la réglementation des aides d'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent consulter utilement les sources documentaires suivantes :

- [Communication adoptée par la Commission européenne du 25 mai 2016](#) sur la notion d'aide d'Etat. Elle a vocation à constituer un guide pratique pour l'application de ce droit. Par ailleurs, elle précise les cas dans lesquels les investissements destinés à la construction ou à la modernisation d'infrastructures ne constituent pas une aide.
- [Circulaire](#) du premier ministre en date du 5 février 2019 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques.
- [Vadémécum des aides d'Etat](#).

Fiche n°2 : L'articulation du droit interne avec le droit des aides d'Etat

1. Un cadre juridique dual

L'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise est subordonné à un double encadrement juridique, issu du droit interne et du droit européen des aides d'Etat. Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre agissent conformément à ces deux cadres juridiques qui ne se recoupent que partiellement. En ce sens, le droit interne comprend des règles propres auxquelles le droit de l'Union européenne est indifférent. Il en va notamment ainsi des règles de répartition des compétences entre les différentes collectivités et EPCI à fiscalité propre en matière de développement économique.

La légalité d'une aide à l'immobilier d'entreprise repose tant sur le respect du droit interne que sur celui du droit de l'Union européenne.

Par ailleurs, les fonds budgétaires ne constituent pas, par eux-mêmes, des régimes d'aides d'Etat. Dès lors que les crédits budgétaires qu'ils comportent sont octroyés à des entreprises, l'autorité d'octroi s'assure du respect de la réglementation des aides d'Etat. Autrement dit, si les financements octroyés sont qualifiés d'aide d'Etat, alors l'autorité d'octroi est tenue de les inscrire en conformité avec un régime d'aides ou un règlement existant (par exemple, le règlement *de minimis*)⁸⁸.

2. La simplification des dispositions réglementaires codifiées relatives aux aides à l'immobilier d'entreprise

Dans un objectif de simplification et de lisibilité du droit, le [décret n° 2016-733 du 2 juin 2016](#) a abrogé les articles R. 1511-17 à R. 1511-23-7, lesquels rappelaient les règles issues du régime d'aide exempté en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation ainsi que celles applicables aux entreprises agissant dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des matières premières et produits agricoles. Il a également abrogé les articles R. 1511-6 à R. 1511-9 relatifs aux aides octroyées dans les zones d'aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises.

⁸⁸ [Circulaire](#) du premier ministre en date du 5 février 2019 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques (page 23).

Seules les dispositions relatives aux aides octroyées aux entreprises situées en zones d'aides à finalité régionale demeuraient en vigueur, à savoir les articles R. 1511-10 à R. 1511-16 et l'alinéa 2 de l'article R. 1511-4-1. De la même manière, elles avaient pour objet de préciser une partie des conditions d'attribution des AFR telles qu'elles résultent du régime relatif à cette catégorie d'aide. Il était notamment fait référence aux seuils de notification⁸⁹, aux règles de maintien des emplois et des investissements, à l'effet incitatif des aides⁹⁰ ainsi qu'à l'apport minimum prévus par le régime cadre exempté relatif aux AFR⁹¹. Le [décret n° 2023-1286](#) du 26 décembre 2023⁹² abroge ces dispositions, s'inscrivant ainsi en cohérence avec le travail de simplification initié par le décret précité du 2 juin 2016.

La codification de l'ensemble de ces dispositions ne reposait ni sur une justification juridique, le droit des aides d'Etat s'appliquant aux autorités d'octroi sans transposition, ni sur une volonté de circonscrire la nature des aides à l'immobilier d'entreprise aux seules catégories d'aides d'Etat inscrites dans le CGCT. Une pluralité de régimes d'aides d'Etat est en effet susceptible de fonder l'octroi d'une aide à l'immobilier d'entreprise (voir infra).

Dans ce contexte, seules les dispositions créant des obligations propres au droit interne sont maintenues en vigueur dans le CGCT, à savoir :

- L'article [R. 1511-4](#) pose les conditions de calcul de la valeur vénale du bien ;
- L'article [R. 1511-4-1](#) précise que les aides à l'immobilier d'entreprise octroyées dans le cadre de contrats de crédit-bail ou de location-vente sont considérées comme des aides à l'investissement ;
- L'article [R. 1511-4-2](#) précise que le bénéfice de ces aides est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales. Cette condition permet notamment de s'assurer du respect des exigences issues des lignes directrices communautaires relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises.

⁸⁹ Art. [R. 1511-13](#) du CGCT.

⁹⁰ Art. [R. 1511-14 I](#) du CGCT.

⁹¹ Art. [R. 1511-14 II](#) du CGCT.

⁹² [Décret n° 2023-1286](#) du 26 décembre 2023 modifiant le code général des collectivités territoriales et les annexes au décret n° 2022-968 du 30 juin 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2022-2027.

3. La possibilité d'appliquer une diversité de régimes d'aides d'Etat

En présence d'éléments d'aide d'Etat, une diversité de régimes d'aides, exemptés ou notifiés, peut fonder l'octroi d'une aide à l'immobilier d'entreprise. La détermination du régime d'aides applicable s'effectue au cas par cas au regard de la nature, des coûts et des objectifs du projet aidé. Les autorités d'octroi sont tenues au respect des conditions posées par le régime d'aide mobilisé pour le financement du projet en question (seuils de notification, intensités d'aide, assiette de coûts admissibles, etc.).

Les régimes d'aides suivants sont susceptibles de s'appliquer aux aides à l'immobilier d'entreprise (liste non limitative). Ils permettent l'octroi d'aides à l'investissement dans des actifs corporels (bâtiments, terrains) qui peuvent notamment prendre la forme d'une location ou de la vente d'un bien immobilier à un prix inférieur à sa valeur de marché ou encore d'une subvention destinée au financement de l'acquisition ou de la location d'un bien.

- **Le régime relatif aux AFR⁹³**

Ce régime a pour finalité de contribuer au développement des territoires en difficulté en soutenant les investissements des grandes entreprises et des PME. A cet égard, il permet, sous certaines conditions, la participation au financement des coûts liés à l'acquisition ou à la location d'actifs dits corporels.

Dans un objectif d'aménagement du territoire, l'application du régime relatif aux AFR obéit à un critère de zonage géographique, dont les principes sont définis par les lignes directrices relatives aux AFR. La carte fixant la liste des zones d'AFR est approuvée par décision de la Commission européenne et reprise par décret pour son application en droit interne.

Ainsi, dans une commune classée zone d'AFR, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent octroyer des aides aux entreprises qui y développent un projet sur le fondement du régime relatif aux AFR. Afin de développer l'activité économique des territoires en difficulté, ce régime prévoit des taux d'intensité d'aide et des seuils de notification favorables aux entreprises.

A noter toutefois qu'un projet développé dans une zone éligible à l'octroi d'une AFR peut bénéficier de possibilités de financement sur le fondement de régimes d'aides autres que celui des AFR, tels que ceux énumérés ci-dessous. Pour rappel, la définition du régime d'aides applicable s'effectue au cas par cas au regard de la nature, des coûts et des objectifs du projet soutenu.

⁹³ Régime [SA. 111668](#) pour la période 2024-2026.

- **Le régime relatif aux aides en faveur des PME⁹⁴**

Ce régime permet d'aider au financement, sans condition de zonage, des coûts des investissements dans des actifs corporels.

- **Le régime relatif aux aides aux infrastructures sportives et récréatives multifonctionnelles⁹⁵**

Ce régime permet notamment l'octroi d'aides à la construction ou à la modernisation d'infrastructures sportives ou récréatives multifonctionnelles.

A noter que les parcs de loisirs et les équipements hôteliers sont exclus de la qualification d'infrastructures récréatives multifonctionnelles.

- **Le régime d'aides aux infrastructures locales⁹⁶**

Ce régime permet de participer au financement, sous certaines conditions, des investissements relatifs à la construction ou à la modernisation d'infrastructures locales.

Ces dernières contribuent à améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs ainsi qu'à moderniser et à développer la base industrielle. Elles sont mises à la disposition des utilisateurs intéressés sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire. Elles peuvent notamment prendre la forme d'ateliers relais, de marchés couverts ou d'espaces de coworking. En ce sens, les infrastructures construites pour une ou des entreprises identifiables au préalable et adaptées à leurs besoins (dites infrastructures réservées) ne peuvent bénéficier de ce régime d'aides.

Ce régime revêt un caractère subsidiaire, c'est à dire qu'il s'applique aux infrastructures qui ne relèvent d'aucune autre section du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), à l'exception des aides à finalité régionale.

- **Le régime relatif aux aides en faveur de la protection de l'environnement⁹⁷**

Ce régime permet notamment de financer, dans des conditions précises, les investissements en faveur des projets améliorant l'efficacité énergétique dans les bâtiments. Il ne s'applique pas aux investissements réalisés pour se mettre en conformité avec des normes de l'Union qui ont été adoptées et sont en vigueur.

- **La possibilité d'appliquer le règlement de minimis**

De la même manière, la réglementation afférente aux aides *de minimis* peut s'appliquer aux aides à l'immobilier d'entreprise sans condition limitative liée à un zonage ou à la taille de l'entreprise.

⁹⁴ Régime [SA. 111728](#) pour la période 2024-2026.

⁹⁵ Régime [SA. 111817](#) pour la période 2024-2026.

⁹⁶ Régime [SA. 111117](#) pour la période 2024-2026.

⁹⁷ Régime [SA. 111726](#) pour la période 2024-2026.



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DGCL

**Direction générale
des collectivités locales**