

Objet : Note d'interprétation sur la compatibilité des financements publics accordés aux structures d'immobilier collectif d'entreprises

Dans une optique de création d'emploi, de soutien à l'entrepreneuriat et de développement économique, l'Etat, les collectivités, leurs établissements publics et, de rares entrepreneurs privés ont mis en place des structures accompagnant les jeunes créateurs. Ces structures comprennent des services mutualisés (photocopieuses, secrétariat, parkings, salles de réunions, etc.), une mise en réseau et un accompagnement (contact avec d'autres entrepreneurs, réseaux de professionnels de la structure, conseils de partenaires experts) sur des surfaces plus petites que celles proposées par le marché pour des loyers à bas coût, en général inférieurs au prix du marché. L'hébergement a une durée limitée, de la phase ante-crédation aux premières années de vie de l'entreprise.

Face aux difficultés rencontrées par les jeunes chefs d'entreprises, ce parcours résidentiel et d'accompagnement s'est diversifié et peut se résumer en 3 temps pour le créateur :

1. **une entrée en couveuse ou en incubateur lorsque le projet n'est pas encore bien défini.** Les **couveuses** fournissent en plus d'un hébergement physique, un hébergement juridique par une personne publique ou privée. Les **incubateurs** accompagnent les entrepreneurs ante-crédation afin qu'ils disposent d'un cadre adapté (locaux, matériels, accompagnement, formation, coaching, études de faisabilité,...) à la définition, au test et éventuellement au lancement de leur projet et à la création de leur entreprise.
2. **l'intégration d'une pépinière d'entreprises de moins de 3 ans.** Les **pépinières** fournissent aux entrepreneurs ou à de jeunes entreprises un hébergement et un accompagnement (locaux, matériels, accompagnement, formation, coaching, études de faisabilité,...). Cet accompagnement peut également durer jusqu'à 5 ans, certaines entreprises accompagnées devant passer le cap de la « death valley » (3 à 5 ans) qui constitue la phase critique de la création d'entreprises.
3. Sur des territoires plus ruraux ou plus exposés aux difficultés sociales et économiques, **les hôtels d'entreprise ou les ateliers relais** ont vocation à pallier l'absence d'offre en immobilier locatif et ne sont pas dédiés, à l'inverse des pépinières ou incubateurs plus urbains, à l'innovation ou à d'autres secteurs spécifiques. Ils peuvent être également une **dernière étape avant la conclusion d'un bail locatif classique par l'entreprise** lorsqu'elle

connaît encore quelques difficultés créant une incertitude sur sa pérennité, sa croissance et ses effectifs.

Aujourd'hui ces structures se diversifient et il existe de plus en plus de modèles hybrides dont la vocation première est l'accompagnement à la création d'entreprises, plus que l'hébergement.

Ces outils permettent à l'Etat et aux collectivités de développer le tissu économique local et l'emploi en encourageant l'entrepreneuriat et l'ancrage sur leurs territoires des entreprises. Les créateurs d'entreprises se voient accompagnés dans leur démarche et le taux de survie des entreprises en est amélioré¹. Les entreprises hébergées ont tendance ensuite à rester sur le territoire d'implantation de la structure d'accueil à leur sortie. Enfin, ces structures participent à la croissance des jeunes entreprises et par là à la hausse du nombre d'emplois et favorisent ainsi le dynamisme du territoire au profit de la population locale.

Les entreprises hébergées sont donc des créateurs et des TPE (moins de 10 salariés).

Rappel des règles nationales en matière d'aides à l'immobilier

L'article 3 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dont les dispositions ont été codifiées à l'article L.1511-3 CGCT a rénové le mécanisme des aides à l'immobilier d'entreprise en en étendant le champ et en réservant au seul bloc communal la compétence de plein droit d'accorder ces aides.

Le premier aliéna de l'article L.1511-3 CGCT dispose que : « *Dans le respect de l'article L.4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les 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'immeubles* ».

La compétence consistant à déterminer les aides et/ou régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise appartient désormais de plein droit au bloc communal qui ne peut la déléguer, faute de disposition législative l'y autorisant.

L'intervention éventuelle des autres catégories de collectivité territoriale s'inscrit nécessairement dans le cadre des aides et régimes d'aides préalablement définis par le bloc communal. Cette compétence s'exerce dans le respect des orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Les aides et régimes d'aides à l'immobilier d'entreprise définis par le bloc communal doivent ainsi être compatibles avec les dispositions du SRDEII définissant les orientations en matière d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises.

Le bloc communal peut, s'il le souhaite et s'il en a la capacité financière, financer seul ces aides. Il peut aussi associer la région au financement de ces aides et/ou déléguer en tout ou partie leur octroi au département (voir infra).

¹ Le réseau européen des centres d'entreprise et d'innovation (EBN) indique que le taux de survie des entreprises au cours de leur période d'incubation est de 92 %, tandis qu'il est de 90 % au cours des trois années suivant le terme du programme d'incubation. Rapport « BIC Observatory 2012© » (http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic_obs_2012.pdf).

La région a perdu sa compétence de plein droit à intervenir en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Sur le fondement du troisième alinéa de l'article L.1511-3 CGCT, elle peut toutefois, dans le cadre de conventions ad hoc, « *participer au financement des aides et des régimes d'aides* » à l'immobilier d'entreprise déterminés par les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre.

La compétence des régions en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise apparaît donc à la fois comme consécutive à l'intervention d'une commune, de la métropole de Lyon ou d'un EPCI à fiscalité propre et comme complémentaire à cette intervention.

Le département a également perdu sa compétence de plein droit, et de surcroît, il ne peut plus intervenir en complément d'une commune, de la métropole de LYON d'un EPCI à fiscalité propre. En revanche, il conserve la possibilité d'agir par délégation d'une commune, de la métropole de LYON ou d'un EPCI à fiscalité propre. Le quatrième alinéa de l'article L.1511-3 GGCT énonce en effet que : « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article.* »

La délégation opère au moyen d'une convention ad hoc conclue entre le département et une commune, la métropole de LYON ou un EPCI à fiscalité propre. Sur le fondement de ce quatrième alinéa de l'article L.1511-3 CGCT, il est possible pour le bloc communal de déléguer au département l'octroi de « *tout ou partie des aides* » à l'immobilier d'entreprise qu'il a instituées. Pendant toute la durée de la délégation, le bloc communal déléguant se prive de sa compétence à accorder les aides dont il a délégué l'octroi au département délégataire.

L'instruction du gouvernement 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 NOTRe (NOR INTB1531125J) rappelle l'ensemble des règles applicables.

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

Conformément à l'article 107 du TFUE, une aide d'Etat est une aide accordée à une entreprise par l'Etat au moyen de ressources publiques, conférant un avantage sélectif affectant (ou susceptible d'affecter) la concurrence et les échanges entre les Etats membres.

La Cour de justice a défini de façon constante les entreprises comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment de leur statut juridique et de leur mode de financement².

² Arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov et autres (Recueil 2000, p. I-6451, point 74).

Le caractère économique d'une activité se déduit de la capacité à offrir des biens et services sur un marché. Peu importe la taille du marché, celui-ci doit exister et l'activité en cause doit répondre aux lois du marché ; peu importe le nombre de concurrents ou s'ils existent, ils doivent être *a minima* potentiels.

Les structures d'immobilier collectif d'entreprise offrent soit :

- un accompagnement à la création d'entreprise ;
- un hébergement à loyer modéré avec des services mutualisés (photocopieuses, secrétariat, etc.) et/ou un accompagnement gratuit (formations, réseaux de professionnels, conseils, etc.) ;
- un hébergement au prix du marché mais plus flexible (baux précaires³, taille des locaux adaptable, implantation dans un secteur où il y a carence de l'offre privée, petites surfaces locatives moins voire non rentables).

Cette offre locative ainsi que les services et l'accompagnement proposés peuvent être fournis par des concurrents privés. La circonstance que ces biens et services soient mis à disposition, dans certains cas, à des prix inférieurs à ceux du marché, et limitent la rentabilité de l'activité, n'est pas de nature à qualifier ces activités de non économique.

Dans certaines régions, les territoires sont très ruraux et les investisseurs privés sont totalement absents. Le caractère très local des structures pourra permettre de considérer que les aides qui leur sont octroyées n'affectent pas la concurrence et les échanges intra-européens, comme cela a été décidé dans le cas d'une plateforme de networking dans un quartier socialement défavorisé en Allemagne⁴.

Allemagne - Städtische Projektgesellschaft «Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel» (décision n° SA.33149)

«Projektgesellschaft Kiel-Gaarden GmbH est une plateforme de conseil détenue et gérée par la ville de Kiel. Elle fournit, à une très faible échelle, des services gratuits d'information, de conseil et de consultance aux personnes intéressées, aux entreprises nouvellement créées et aux PME, afin d'accroître l'attractivité de Kiel-Gaarden et d'y favoriser l'activité économique. Elle fournit ses services exclusivement au niveau local, à Kiel-Gaarden, un quartier défavorisé de Kiel qui bénéficie de mesures de développement urbain. En outre, la Commission a estimé que rien n'indiquait que des investissements transfrontières étaient effectués dans ces services, qui consistent en la fourniture de conseils de base à des entreprises de très petite taille situées dans des zones urbaines socialement défavorisées. »⁵

³ Les durées de préavis sont moindres (la pépinière de Versailles Grand Parc offre la possibilité d'un préavis de 2 mois), cela permet de demander un bureau supplémentaire ou d'en résilier un au gré de l'activité de la jeune entreprise.

⁴ Allemagne - Städtische Projektgesellschaft «Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel» (SA.33149)

⁵ Extrait du communiqué de presse de la Commission européenne : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_fr.htm

➤ Objectif de la mesure⁶ :

Il s'agit d'une plateforme de networking qui offre des services de conseil et d'accompagnement organisation de séminaires, d'événements pour des entreprises locales, accompagnement d'entreprises dans la recherche de stagiaires, accompagnement dans le passage de l'école à l'emploi, micro-crédit, etc.) pour remédier aux problèmes sociaux et au chômage dans un quartier socialement défavorisé.

➤ Analyse de la présence d'une aide d'Etat⁷ :

Pour conclure à la non affectation des échanges entre Etats membres et à l'absence d'aide d'Etat, la Commission européenne a souligné la nature purement locale de l'activité concernée peu susceptible d'attirer des clients d'autres Etats membres et l'incapacité de l'aide en cause à déterminer l'arrivée d'investisseurs étrangers, en relevant que :

- Les services étaient destinés à un marché purement local (une partie de la ville de Kiel) ;
- Les services étaient proposés uniquement à de très petites entreprises ;
- Le nombre d'employés de la structure était faible (seulement deux ETP) ;
- L'économie locale était caractérisée par des structures de petite envergure.

Les aides publiques accordées à ces structures, sauf exception purement locale, relèvent de la réglementation des aides d'Etat.

Les critères suivants pourraient être retenus pour considérer que l'infrastructure a une activité purement locale :

a. La mesure n'est pas susceptible d'attirer des clients étrangers

L'aide est accordée à une activité peu susceptible d'attirer des clients d'autres Etats membres, ou alors de façon marginale.

L'activité est à destination de TPE locales qui sont créées par des créateurs français (aucun entrepreneur provenant d'un autre Etat membre n'est présent dans les structures d'immobilier collectif concernés).

Quelques indices peuvent être retenus : Les hébergements sont localisés dans des zones rurales, éloignées des transports ou dans des zones urbaines défavorisées.

b. La mesure n'est pas susceptible d'attirer des investissements européens

L'aide n'est pas susceptible d'attirer des investisseurs étrangers.

La Commission vérifie que les bénéficiaires de l'aide ne sont pas en concurrence avec d'autres entreprises ressortissantes d'un autre Etat membre et que la mesure ou l'activité (en raison de

⁶ Les éléments ci-dessous ont été repris, ils n'engagent pas les rédacteurs de la présente note. L'intégralité de ces décisions est accessible sur le site de la Commission européenne.

⁷ Les éléments ci-dessous ont été repris, ils n'engagent pas les rédacteurs de la présente note. L'intégralité de ces décisions est accessible sur le site de la Commission européenne.

recettes peu importantes) ne sont pas susceptibles d'encourager les investisseurs d'autres Etats membres à venir s'installer dans le pays pour bénéficier de la mesure.

Quelques indices peuvent être retenus :

- Le montant de l'aide accordée à chaque entreprise est faible.
- Aucune structure d'immobilier collectif, provenant d'un autre Etat membre, ne s'implanterait sur le territoire.

Si l'activité n'a pas pu être qualifiée de « purement locale » au sens de la communication de la Commission sur la notion d'aide d'Etat, dans ce cas, il convient d'identifier les bases juridiques permettant de sécuriser les financements publics octroyés pour ces activités.

2. Solutions de financement

Lorsqu'il a été démontré que l'aide accordée à la structure relevait du champ d'application de la réglementation des aides d'Etat parce qu'elle affecte les échanges entre Etats membres, il convient de déterminer les bases juridiques permettant d'assurer la compatibilité de cette aide :

1/ Régime d'aides n° SA.40206 relatif aux aides en faveur des infrastructures locales

Ce régime d'aide permet d'octroyer des **aides à l'investissement** pour la création ou la modernisation d'infrastructures contribuant à :

- améliorer l'environnement des entreprises ; et/ou
- améliorer l'environnement des consommateurs ; et/ou
- développer et moderniser la base industrielle.

Ce régime peut donc être utilisé pour aider ces infrastructures d'immobilier collectif d'entreprise, **jusqu'à 100%** si le projet est déficitaire.

Dans le cadre de ce régime, **l'aide sera octroyée à la structure** (l'ensemble des conditions du régime seront donc analysées à son niveau) et **les services et loyers seront proposés aux entreprises à des prix de marché**. L'article R.1511-4 du CGCT précise les modalités de détermination de la valeur vénale de référence ainsi que les personnes compétentes pour déterminer ce prix du marché.

Une note d'interprétation du groupe de travail sur l'application de l'article 56 du RGEF permet de compléter les informations ci-dessus, elle est accessible sur le site Europe en France.

2/ Régime d'aides n° SA.40391 en faveur des pôles d'innovation

Ce régime d'aides permet d'octroyer des **aides à l'investissement et au fonctionnement** à des **pôles d'innovation**.

Le pôle d'innovation est défini dans le régime d'aide comme *une structure ou un groupe organisé de parties indépendantes (jeunes pousses innovantes, petites, moyennes ou grandes entreprises, organismes de recherche et de diffusion des connaissances, organismes sans but lucratif et autres acteurs économiques apparentés) destinés à stimuler l'activité d'innovation par des actions de promotion, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en*

contribuant de manière effective au transfert de connaissances, à la mise en réseau, à la diffusion de l'information et à la collaboration entre les entreprises et organismes qui constituent le pôle.

Le pôle d'innovation doit ainsi contribuer **à l'un** des objectifs suivants :

- stimuler l'activité d'innovation,
- transférer les connaissances,
- mettre en réseau,
- encourager la diffusion de l'information, et/ou
- encourager la collaboration entre membres du pôle.

La notion d'innovation n'est pas définie dans le régime d'aide, elle comporte par exemple : l'innovation de produit, de service ou d'usage (amélioration des produits/services/usages existants ou introduction de nouveaux), l'innovation de procédé ou d'organisation (changement dans l'organisation du travail et de la chaîne logistique), l'innovation marketing et commerciale (changement de la présentation, la distribution, la tarification, la promotion de l'offre, etc.), l'innovation de « modèle d'affaires » (réorganisation de la structure des revenus et des coûts), l'innovation technologique (création ou intégration d'une ou plusieurs nouvelle(s) technologie(s)) et l'innovation sociale⁸.

Le régime peut être utilisé pour accorder des aides aux structures d'immobilier collectif qui encouragent la collaboration entre les entreprises hébergées, mettent en réseau les créateurs avec d'autres acteurs économiques ou du monde de la recherche, etc. Les hôtels d'entreprises ou ateliers relais apparaissent de ce fait moins concernés par ce régime dans la mesure où ils se limitent à proposer des types de locaux absents du marché. A l'inverse, ce régime peut permettre de financer des pépinières d'entreprises, incubateurs ou encore plateforme de coworking.

Dans le cadre de ce régime, **l'aide sera octroyée à la structure** (l'ensemble des conditions du régime seront donc analysées à son niveau) et **les services et loyers seront proposés aux entreprises à des prix de marché**. L'article R.1511-4 du CGCT précise les modalités de détermination de la valeur vénale de référence ainsi que les personnes compétentes pour déterminer ce prix du marché.

L'aide pourra couvrir jusqu'à 50% des coûts d'investissement ou des coûts de fonctionnement admissibles au titre de ce régime.

3/ Méthode de l'intermédiaire transparent

Si la structure pratique des prix inférieurs à ceux du marché, elle sera considérée comme un intermédiaire transparent qui reverse les fonds publics qu'il perçoit aux entreprises accompagnées.

Afin de s'assurer du reversement intégral des fonds publics perçus par la structure aux entreprises accompagnées, conformément à la réglementation des aides d'Etat, il convient d'appliquer la méthodologie de l'intermédiaire transparent prévue par la note sur les actions collectives, validée par la Commission européenne, et publiée sur le site Europe en France.

⁸ Le manuel d'OSLO peut servir de référence pour identifier les innovations : <http://www.oecd.org/fr/science/inno/2367554.pdf>

La structure d'immobilier collectif doit être sélectionnée via une procédure de mise en concurrence transparente, ouverte et non discriminatoire. Ou, si une telle procédure n'est pas mise en place, le financement public doit être accessible à tous sur la base de conditions objectives et connues (une publication sur un site peut par exemple convenir).

La convention de financement avec la structure d'immobilier collectif doit prévoir :

- un mécanisme approprié garantissant que le financement public sera intégralement répercutés sur les entreprises accompagnées, par exemple sous la forme de réduction de prix ou de voucher. Un système de traçabilité de l'aide publique ou le cas échéant un calcul de la remise de prix par rapport au prix de marché sont des mécanismes appropriés ; et
- un système de récupération ou de correction/ajustement, en cours de convention afin de s'assurer que la structure ne conserve pas une partie des fonds publics à son profit ; et
- l'obligation pour la structure d'appliquer la réglementation des aides d'Etat aux remises de prix accordées aux entreprises accompagnées, bénéficiaires finals de l'aide publique, et ainsi de se référer au régime d'aide applicable à l'opération (tout régime exempté ou notifié en vigueur) dans le contrat de prestation de service ou de vente entre la structure et les entreprises accompagnées.

L'aide bénéficie ainsi aux entreprises accompagnées qui sont les cibles des actions individualisées réalisées par les structures d'immobilier collectif. Elles perçoivent les aides sous la forme de réduction de prix par rapport au prix du marché ou par rapport au prix de revient. Ces aides doivent respecter les conditions soit :

- d'un régime exempté en vigueur (par exemple, les régimes d'aide n° SA.40391 ou SA.40453 relatifs aux aides en faveur des PME, notamment aux aides au conseil et à l'appui en matière d'innovation ; ou le régime d'aide n° SA.40453 ou SA.40390 relatifs aux aides en faveur des jeunes pousses; ou
- d'un régime notifié en vigueur ; ou
- du règlement (UE) N° 1407/2013 *de minimis*.

Afin de calculer le montant d'aide accordé aux entreprises accompagnées, la structure peut proposer un système de forfaits de prestations, comme le ferait tout opérateur privé, selon les phases d'accompagnement des entreprises. Ces forfaits doivent être dûment justifiés par la structure sur la base des coûts réels qu'elle supporte ; ils reflètent le coût moyen des prestations que les entreprises reçoivent.

Par exemple, la structure peut se baser sur le nombre d'heures d'accompagnement moyen, les types de prestations suivis selon la phase de création ou le recours à des experts extérieurs, etc.

En complément et en vue d'un allègement de la charge administrative des bénéficiaires, la méthode d'échantillonnage des dépenses contrôlées⁹ proposée par la région Grand Est et acceptée par la CICC peut également être utilisée.

⁹ Cette méthode permet de limiter le nombre de pièces justificatives à contrôler dans le cadre des FESI.