

## NOTE D'INTERPRÉTATION – 29/04/2025

# Aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) :

## Financement public non constitutif d'une aide d'État

La présente note a pour objectif de présenter les hypothèses dans lesquelles une aide à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) n'est pas constitutive d'une aide d'État au sens de l'article 107 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Cette note a été présentée lors d'un groupe de travail réunissant l'État et les collectivités territoriales et a également fait l'objet d'une consultation interministérielle. Elle n'a pas de valeur juridique contraignante. Son utilisation est laissée à la libre appréciation des autorités d'octroi françaises.

### I. Financement des porteurs d'infrastructures de recherche et des organismes de recherche et de diffusion des connaissances

#### ❖ Bénéficiaires

Les bénéficiaires sont les porteurs d'infrastructures de recherche<sup>1</sup> et les organismes de recherche et de diffusion des connaissances<sup>2</sup> qui ne sont pas qualifiés d'entreprises, c'est-à-dire qui n'exercent pas une activité économique consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné quelle que soit la rentabilité de cette activité.

<sup>1</sup> Les installations, les ressources et les services associés utilisés par la communauté scientifique pour mener des recherches dans ses domaines de compétence. Cette définition englobe les équipements scientifiques et le matériel de recherche, les ressources cognitives comme les collections, les archives et les informations scientifiques structurées, les infrastructures habilitantes fondées sur les technologies de l'information et de la communication telles que le GRID, les infrastructures de calcul, les logiciels et les systèmes de communication, ainsi que tous les autres moyens nécessaires pour mener les recherches. Ces infrastructures peuvent être implantées sur un seul site ou être « distribuées » (un réseau organisé de ressources) conformément à l'article 2, point a), du règlement (CE) n°723/2009 du Conseil du 25 juin 2009 relatif à un cadre juridique communautaire applicable à un Consortium pour une infrastructure européenne de recherche (ERIC) (JOUE L206 du 8.8.2009, p.1).

<sup>2</sup> Une entité (telle qu'une université ou un institut de recherche, une agence de transfert de technologies, un intermédiaire en innovation, une entité collaborative réelle ou virtuelle axée sur la recherche), quel que soit son statut légal (de droit public ou de droit privé) ou son mode de financement, dont l'objectif premier est d'exercer, en toute indépendance, des activités de recherche fondamentale, de recherche industrielle ou de développement expérimental, ou de diffuser largement les résultats de ces activités

Exemples : université, institut de recherche (CNRS, IRD, ONERA, INRAE, INPT...), agence de transfert de technologies, un intermédiaire en innovation, entité collaborative réelle ou virtuelle axée sur la recherche, installations / ressources / services associés utilisés par la communauté scientifique pour mener des recherches dans ses domaines de compétence, etc.

### ❖ Financement d'activités non économiques

Le financement public d'activités non économiques n'est pas une aide d'État au sens de la réglementation européenne (article 107.1 du TFUE) et est autorisé<sup>3</sup>.

Dans le cas où un porteur d'une infrastructure de recherche ou un organisme de recherche et de diffusion des connaissances exerce à la fois une activité économique et une activité non économique, le financement public de ces entités respecte l'une des règles suivantes :

- Un financement public en faveur des activités non économiques exercées est autorisé et ne constitue pas une aide d'État au sens de la réglementation européenne, dans la mesure où les deux types d'activités, leurs coûts, revenus et financements sont clairement distingués, afin d'éviter toute subvention croisée en faveur de l'activité économique. En pratique, le recours à une comptabilité séparée ou analytique permet une telle distinction du financement, des coûts et des revenus pour chaque type d'activité. Les rapports financiers annuels de l'entité concernée peuvent constituer une preuve de l'allocation correcte des coûts, des financements et des revenus ;
- Un financement public ne constitue pas une aide d'État lorsque l'activité économique consomme exactement les mêmes intrants (tels que le matériel, l'équipement, la main d'œuvre et le capital immobilisé) que les activités non économiques et que la capacité affectée chaque année à ces activités économiques n'excède pas 20 % de la capacité annuelle globale de l'entité concernée<sup>4</sup>. Cette capacité peut être déterminée par le temps d'utilisation des machines/instruments (moyens mis à disposition du projet ou programme), par une comparaison des coûts de fonctionnement annuels affectés aux activités économiques de l'entité vis-à-vis des coûts de fonctionnement annuels globaux de l'entité ou par un suivi des recettes/loyers issus de prestations de service (hors recherche contractuelle ou projet de R&D).

---

au moyen d'un enseignement, de publications ou de transferts de connaissances. Lorsqu'une telle entité exerce également des activités économiques, le financement, les coûts et les revenus de ces activités économiques doivent être comptabilisés séparément. Les entreprises qui peuvent exercer une influence déterminante sur une telle entité, par exemple en leur qualité d'actionnaire ou d'associé, ne peuvent pas bénéficier d'un accès privilégié aux résultats qu'elle produit. Selon les points 50 à 51 de l'arrêt [CJUE C-164/21](#), « Il résulte de ces éléments que, pour être qualifiée d'« organisme de recherche et de diffusion des connaissances », au sens de l'article 2, point 83, du règlement no 651/2014, une entité doit exercer des activités indépendantes de recherche, éventuellement complétées par des activités de diffusion des résultats de ces activités de recherche. **Par conséquent, des établissements exclusivement dédiés à des activités d'enseignement et de formation qui diffusent, de manière générale, l'état actuel de la science ne peuvent être qualifiés d'organismes de recherche et de diffusion des connaissances.** »

<sup>3</sup> Si l'entité exerce à la fois des activités économiques et non économiques, elle doit pouvoir justifier d'une comptabilité séparée ou analytique sur ses activités économiques et non économiques.

<sup>4</sup> La capacité annuelle globale d'une entité correspond aux coûts dédiés aux activités concernées.

Les activités suivantes sont généralement non économiques :

- Les activités principales des organismes de recherche et des porteurs d'infrastructures de recherche, notamment:
  - Les activités de formation en vue de ressources humaines accrues et plus qualifiées<sup>5</sup>.  
L'enseignement public organisé dans le cadre du système d'éducation nationale, financé principalement ou intégralement par l'État et supervisé par ce dernier, peut être considéré comme une activité non économique ;
  - Les activités de R&D<sup>6</sup> indépendantes en vue de connaissances plus étendues et d'une meilleure compréhension, y compris les activités de R&D en collaboration dans le cadre desquelles l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche mène une collaboration effective<sup>7</sup> ;
  - Une large diffusion des résultats de la recherche sur une base non exclusive et non discriminatoire<sup>8</sup>.
- Les activités de transfert de connaissances, dès lors qu'elles sont effectuées ou bien par l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche (et leurs services ou filiales), ou bien conjointement avec d'autres entités de cette nature ou en leur nom, et que tous les bénéfices tirés de ces activités sont réinvestis dans les activités principales de l'organisme de recherche ou de l'infrastructure de recherche. Le caractère non économique de ces activités n'est pas affecté par la sous-traitance de services correspondants à des tiers au moyen d'appels d'offres ouverts<sup>9</sup>.

#### ❖ Financement d'activités économiques

Lorsque des porteurs d'infrastructures de recherche ou des organismes de recherche et de diffusion des connaissances sont utilisés pour exercer des activités économiques consistant notamment à louer des équipements ou des laboratoires à des entreprises, à fournir des services à des entreprises ou à mener des activités de recherche contractuelle, le financement public de ces activités économiques sera généralement considéré comme une aide d'État.

---

<sup>5</sup> La formation de la main-d'œuvre, au sens des règles en matière d'aides d'État relatives aux aides à la formation, ne peut être qualifiée d'activité non économique principale des organismes de recherche.

<sup>6</sup> Un projet de R&D est une opération qui inclut des activités couvrant une ou plusieurs catégories de recherche et de développement définies et qui est destinée à remplir par elle-même une fonction indivisible à caractère économique, scientifique ou technique précis, assortie d'objectifs clairement identifiés. Un projet de R&D peut consister en plusieurs travaux, activités ou services et comporte des objectifs clairs, des activités à mener pour atteindre ces objectifs (y compris leurs coûts escomptés) et des éléments concrets à livrer pour définir les résultats de ces activités et les comparer avec les objectifs correspondants. Lorsque deux ou plusieurs projets de R&D ne peuvent être clairement distingués les uns des autres et, plus particulièrement, lorsqu'ils ne disposent pas chacun séparément de chances de succès technologique, ils sont considérés comme un projet unique.

<sup>7</sup> La fourniture de services de R&D et l'exercice d'activités de R&D pour le compte d'entreprises ne sont pas considérés comme de la R&D indépendante. Une collaboration effective est une collaboration entre au moins deux parties indépendantes l'une de l'autre et visant à échanger des connaissances ou des technologies, ou à atteindre un objectif commun, fondée sur une division du travail impliquant que les parties définissent conjointement la portée du projet collaboratif, contribuent à sa réalisation, et en partagent les risques et les résultats. Une ou plusieurs parties peuvent supporter l'intégralité des coûts du projet et donc soustraire d'autres parties à tout risque financier. Les contrats de recherche et la fourniture de services de recherche ne sont pas considérés comme des formes de collaboration.

<sup>8</sup> Par exemple, une large diffusion des résultats de la recherche au moyen d'apprentissages et de bases de données, de publications et de logiciels en libre accès (Communication de la Commission – Encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation - 2022/C414/01).

<sup>9</sup> Communication de la Commission 2022/C 414/01 relative à l'Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, publié au JO C 414 du 28 octobre 2022.

L'infrastructure de recherche ou l'organisme de recherche et de diffusion des connaissances recevant un financement public n'est toutefois pas bénéficiaire d'une aide d'État si cette entité agit uniquement en tant qu'intermédiaire pour répercuter sur le bénéficiaire final l'intégralité du financement public et tout avantage acquis à l'aide de ce financement<sup>10</sup>. C'est le cas :

- Lorsque le financement public et tout avantage acquis qui en résulte sont quantifiables et démontrables et qu'un mécanisme approprié garantit qu'ils seront intégralement répercutés sur le bénéficiaire final, par exemple sous la forme d'une réduction de prix ;
- et
- Lorsqu'aucun autre avantage n'est accordé à l'intermédiaire parce qu'il est sélectionné à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert
- ou
- Parce que le financement public est accessible à toutes les entités qui satisfont aux conditions objectives requises, de sorte que les clients en tant que bénéficiaires finals ont le droit d'acquérir des services équivalents auprès de tout intermédiaire concerné.

Lorsque les conditions décrites ci-dessus sont remplies, une aide d'État est accordée aux bénéficiaires finaux, et non au niveau des porteurs d'infrastructures de recherche et des organismes de recherche et de diffusion des connaissances. Dans cette situation, les règles en matière d'aides d'État s'appliquent exclusivement aux bénéficiaires finaux.

## II. Aides accordées à des entreprises par l'intermédiaire d'organisme de recherche et de diffusion des connaissances et de porteurs d'infrastructures de recherche bénéficiant d'un financement public dans des cas précis

### ❖ Dans le cas d'une recherche effectuée pour le compte de l'entreprise (recherche contractuelle ou services de recherche)

Les aides accordées à des entreprises par l'intermédiaire de porteurs d'infrastructures de recherche et d'organismes de recherche et de diffusion des connaissances constituent des aides d'État et sont soumises aux règles relatives aux aides d'État.

Toutefois, lorsqu'un organisme de recherche ou une infrastructure de recherche est utilisé pour exercer des activités de recherche contractuelle ou fournir un service de recherche à une entreprise qui, habituellement, spécifie les termes du contrat, détient les résultats des activités de recherche et assume le risque d'échec, aucune aide d'État ne sera généralement transmise à l'entreprise si l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche perçoit une rémunération appropriée en échange de ses services, en particulier lorsqu'une des conditions suivantes est remplie :

---

<sup>10</sup> Communication de la Commission – Encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation (2022/C414/01), point 23.

- L'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche fournit son service de recherche ou exerce ses activités de recherche contractuelle au prix du marché<sup>11</sup> ;  
ou
- En l'absence de prix du marché, l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche fournit son service de recherche ou exerce ses activités de recherche contractuelle à un prix qui :
  - o prend en compte l'intégralité des coûts du service et inclut généralement une marge établie sur la base de celles généralement appliquées par les entreprises exerçant leurs activités dans le secteur du service concerné ;  
ou
  - o est le résultat de négociations menées dans des conditions de pleine concurrence<sup>12</sup>, au cours desquelles l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche, en sa qualité de prestataire de services, négocie de manière à obtenir un avantage économique maximal au moment de la conclusion du contrat et couvre au moins ses coûts marginaux.

Lorsque les droits de propriété intellectuelle (DPI) ou l'accès à ceux-ci restent acquis à l'organisme de recherche ou à l'infrastructure de recherche, leur valeur marchande peut être déduite du prix payable pour les services concernés.

#### ❖ Dans le cas d'une collaboration effective avec des entreprises

Les aides accordées à des entreprises par l'intermédiaire de porteurs d'infrastructures de recherche ou d'organismes de recherche et de diffusion des connaissances constituent des aides d'État et sont soumises aux règles relatives aux aides d'État (article 107.3 du TFUE) et doivent respecter les conditions d'un régime exempté ou notifié en vigueur.

Toutefois, lorsqu'un projet mené dans le cadre d'une collaboration effective est réalisé conjointement par des entreprises et par des organismes ou des porteurs des infrastructures de recherche, aucune aide d'État indirecte attribuée aux entreprises participantes par l'intermédiaire de ces organismes ou infrastructures n'est constituée en raison des modalités favorables de la collaboration<sup>13</sup> lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

---

<sup>11</sup> Déterminé par expert interne ou externe (France Domaine, notaire, agent immobilier, CAC/expert comptable, comptable public, etc.). Voir également décision CE Supergrid sur autre exemple, point 70 : le prix de marché (somme forfaitaire ou taux de redevance sur chiffre d'affaires) de chaque licence de propriété intellectuelle générée par l'ITE est déterminé par avis d'expert, ce rôle étant rempli soit par le chargé de valorisation sur la base d'une méthode auditable déterminée par un organisme indépendant reconnu, soit par un expert indépendant d'un centre d'expertise technique reconnu. Voir également note de bas de page (43) de l'encadrement RDI : « [I]orsque l'organisme de recherche ou l'infrastructure de recherche fournit un service de recherche spécifique ou exerce des activités de recherche contractuelle pour la première fois pour le compte d'une entreprise donnée, sur une base expérimentale et pendant une période clairement limitée, la Commission considérera en principe le prix facturé comme le prix du marché si ce service de recherche ou ces activités de recherche contractuelle sont uniques et s'il peut être démontré qu'il n'existe aucun marché pour ceux-ci ».

<sup>12</sup> Une situation dans laquelle les conditions de l'opération entre les parties contractantes ne sont pas différentes de celles qui seraient exigées entre des entreprises indépendantes et ne contiennent aucun élément de collusion. Toute opération résultant d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire est considérée comme respectueuse du principe de pleine concurrence.

<sup>13</sup> Y compris sous la forme d'accords de transfert de matériel, lorsqu'un organisme de recherche ou un porteur d'une infrastructure de recherche transfère du matériel vers une entreprise pour les activités de R&D propres du bénéficiaire. Voir point (29) de l'encadrement RDI.

- Les entreprises participantes supportent l'intégralité des coûts du projet ;
- Les résultats de la collaboration ne générant pas de DPI peuvent être largement diffusés, et tous les DPI résultant des activités des organismes de recherche ou des porteurs des infrastructures de recherche sont attribués intégralement à ces entités ;
- Tous les DPI résultant du projet, ainsi que les droits d'accès connexes, sont attribués aux différents partenaires de la collaboration d'une façon qui reflète de manière appropriée leurs intérêts respectifs, l'importance de leur participation aux travaux et leurs contributions au projet ;
- L'organisme ou l'infrastructure de recherche reçoit une rémunération équivalente au prix du marché pour les DPI résultant des activités exercées par cette entité et qui sont attribués aux entreprises participantes, ou pour lesquels les entreprises participantes bénéficient d'un droit d'accès<sup>14</sup>. La rémunération reçue correspond au prix du marché si elle permet aux organismes et des porteurs des infrastructures de recherche concernés de jouir pleinement des avantages économiques tirés de ces droits, lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :
  - Le montant de la rémunération a été fixé au moyen d'une procédure de vente concurrentielle ouverte, transparente et non discriminatoire ;
  - Une évaluation d'un expert indépendant confirme que le montant de la rémunération est au moins égal au prix du marché ;
  - L'organisme ou l'infrastructure de recherche, en tant que vendeur, peut démontrer qu'il a effectivement négocié la rémunération dans des conditions de pleine concurrence afin d'obtenir un avantage économique maximal au moment de la conclusion du contrat, tout en tenant compte de ses objectifs statutaires ;
  - Lorsque l'accord de collaboration confère à l'entreprise partenaire le droit de premier refus pour ce qui est des DPI générés par les organismes ou des porteurs d'infrastructures de recherche participant au projet de collaboration, si ces entités exercent un droit réciproque de solliciter des offres économiquement plus avantageuses auprès de tiers de sorte que l'entreprise partenaire adapte son offre en conséquence.

Ledit projet collaboratif doit être mené dans le cadre d'une collaboration effective. Une collaboration est effective lorsqu'au moins deux parties indépendantes poursuivent un objectif commun fondé sur une division du travail et définissent conjointement sa portée, contribuent à sa réalisation et partagent ses risques financiers, technologiques, scientifiques et autres, ainsi que ses résultats. Une ou plusieurs parties peuvent supporter l'intégralité des coûts du projet et donc soustraire d'autres parties à tout risque financier. Les termes et conditions relatives à la réalisation du projet de collaboration<sup>15</sup> doivent être conclus avant le commencement du projet<sup>16</sup>.

Les contrats de recherche et de fourniture de services de recherche ne sont toutefois pas considérés comme des formes de collaboration.

---

<sup>14</sup> Le montant absolu de la valeur des contributions, financières ou autres, des entreprises participantes aux coûts des activités de l'organisme de recherche ou du porteur de l'infrastructure de recherche qui ont généré les DPI concernés peut être déduit de cette rémunération. (Communication de la Commission – Encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation - 2022/C414/01).

<sup>15</sup> Concernant notamment les contributions à ses coûts, le partage des risques et des résultats, la diffusion des résultats, les règles d'attribution de DPI et l'accès à ceux-ci.

<sup>16</sup> Cela ne concerne pas les accords fermes sur la valeur marchande des DPI résultant de ces activités et services, ni sur la valeur des contributions du projet. (Communication de la Commission – Encadrement des aides à la recherche, au développement et à l'innovation - 2022/C414/01).

### III. Achat public de services de recherche et de développement

L'achat public de services de recherche et de développement peut constituer une aide d'État et ainsi être soumis aux règles relatives aux aides d'État.

L'achat public ne constitue pas une aide d'État pour les entreprises fournissant les services concernés<sup>17</sup> lorsqu'il fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres ouverte.

Dans tous les autres cas, y compris en cas d'achat avant commercialisation<sup>18</sup>, aucune aide d'État n'est constituée lorsque le prix payé pour des services de recherche et de développement correspond intégralement à la valeur marchande des avantages acquis par l'acheteur public et aux risques pris par les fournisseurs participants. Plus particulièrement, toutes les conditions suivantes doivent être remplies :

- La procédure de sélection est ouverte, transparente et non discriminatoire et repose sur des critères objectifs de sélection et d'attribution<sup>19</sup> prédéfinis ;
- Les dispositions contractuelles prévues pour décrire l'ensemble des droits et obligations des parties, y compris en ce qui concerne les DPI, sont mises à la disposition de tous les soumissionnaires intéressés préalablement à la procédure de sélection ;
- L'achat public ne confère un traitement privilégié à aucun des fournisseurs participants dans le cadre de l'offre de quantités commerciales des produits ou des services finals à un acheteur public en France<sup>20</sup> ; et
- L'une des conditions suivantes doit par ailleurs être remplie :
  - o Tous les résultats ne générant pas de DPI peuvent être largement diffusés, par exemple au moyen de publications, d'un enseignement ou de contributions à des organismes de normalisation, d'une manière autorisant d'autres entreprises à les reproduire, et tous les DPI sont intégralement attribués à l'acheteur public ;

<sup>17</sup> Ce sera également le cas lorsque des acheteurs publics acquièrent des solutions innovantes résultant d'un marché antérieur de R&D, ou des produits et services autres que de R&D qui doivent être fournis à un niveau de performance requérant une innovation de produit, de procédé ou d'organisation.

<sup>18</sup> L'achat public de services de recherche et de développement pour lesquels le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice ne se réserve pas exclusivement les résultats et avantages pour son usage dans l'exercice de sa propre activité, mais les partage avec les prestataires aux conditions du marché. Le contrat, dont l'objet relève d'une ou de plusieurs catégories de recherche et de développement définies dans le présent encadrement, doit être de durée limitée et peut inclure le développement de prototypes ou de quantités limitées de produits ou services nouveaux sous forme de série expérimentale. L'achat de quantités commerciales de produits ou services ne peut faire l'objet du même contrat.

<sup>19</sup> Toute procédure de mise en concurrence, y compris les procédures relatives à la commande publique, ainsi que toute procédure de sélection ouverte, transparente et non discriminatoire (telle que appel à projets (AAP), appel à manifestation d'intérêts (AMI), etc.), reposant sur des critères de sélection et d'attribution objectifs définis *ex ante*, et dont le budget ou le volume doit être contraignant, de telle sorte que tous les soumissionnaires ne peuvent pas bénéficier d'une aide

<sup>20</sup> Sans préjudice des procédures couvrant à la fois le développement et l'achat ultérieur de produits ou services uniques ou spécialisés (point 49) de l'encadrement RDI.

- Tout prestataire de services auquel sont attribués les résultats générant des DPI est tenu d'accorder à l'acheteur public un accès illimité et gratuit à ces résultats, et d'accorder un accès aux tiers, par exemple au moyen de licences non exclusives, aux conditions du marché.