

6 avril 2020

Aide d'Etat – Note d'information sur le Coronavirus.

On rappellera que dans des circonstances exceptionnelles telles que la crise financière de 2008-2009 ou le verrouillage de l'espace aérien européen à la suite d'une éruption volcanique en Islande en 2010, la législation de l'UE en matière d'aides d'État autorise des dérogations souples à son approche standard du contrôle des aides d'État et des actions accélérées.

Lors de la crise de 2008, la réaction de l'UE avait été rapide et elle avait adopté un encadrement temporaire pour les aides d'État le 17 décembre 2008, modifié à plusieurs reprises en 2009 (février, octobre, décembre). Cet encadrement prévoyait, entre autres, un relèvement des seuils de minimis, une augmentation des montants accordés pour couvrir les investissements et/ou les fonds de roulement, une réduction de la prime pour les garanties d'État, un taux d'intérêt bonifié, etc. Surtout, la crise de 2008-2009 a déclenché un examen approfondi de la portée et du fonctionnement du régime d'aides d'État de l'UE, qui a abouti à la réforme de 2012-2014 et, entre autres, à son cortège de lignes directrices sectorielles révisées et harmonisées et au nouveau règlement général d'exemption par catégorie 651/2014.


Une réaction encore plus rapide en mars 2020, mobilisant des ressources gigantesques

Si l'UE a agi rapidement il y a douze ans, elle a fait d'encore plus de réactivité ces derniers jours. En effet, alors que l'OMS a déclaré le COVID-19 une « pandémie » le 11 mars, c'est dès les 13 et 19 mars que la Commission européenne (la "Commission") a adopté une série de mesures mettant en œuvre cette approche souple pour approuver les aides d'urgence accordées par les États membres aux entreprises touchées par l'épidémie de COVID-19. Elle a ainsi publié, le 13 mars 2020, une [communication relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19](#) rappelant les outils existants à disposition des États membres, avant d'adopter un [encadrement temporaire des aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de la flambée de COVID-19](#) le 19 mars 2020 (I).

Les États ont très rapidement mobilisé des ressources considérables.

Au 3 avril 2020, la Commission dénombrait déjà 25 mesures nationales de soutien, susceptibles de mobiliser des ressources extrêmement importantes. Selon les estimations du Thinktank européen Bruegel, 10 pays représentant 82 % du P.I.B 2019 de l'Union ont injecté globalement, à la date du 26 mars, près de 300 milliards d'euros en mesures de soutien direct, plus de 1220 milliards d'euros en report de perception de recettes fiscales et sociales, et jusqu'à 3800 milliards d'euros (potentiellement) en mesures de garanties.

De son côté, la France a été l'un des premiers États à réagir, et a déjà notifié trois régimes (II) : un Plan de sécurisation du financement des entreprises en date du 21 mars, pouvant mobiliser



jusqu'à 300 milliards d'euros (II.1), un fonds de solidarité pour les petites entreprises (II.2) et un moratoire sur le paiement de certaines taxes par les compagnies aériennes, sur le fondement de l'article 107 paragraphe 2 point b (III).

I. La Communication du 13 mars 2020 et l'Encadrement temporaire (19 mars 2020)

Dans sa Communication du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, la Commission rappelle d'abord que les mesures accessibles à toutes les entreprises (sans sélectivité) ne constituent PAS des aides d'État et ne nécessitent donc pas le feu vert de la Commission.

Ainsi dès lors qu'elles sont accessibles à toutes les entreprises sans sélectivité, cela s'applique à des mesures telles que les subventions salariales, la suspension du paiement de la taxe sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée ou des cotisations sociales. Elle s'applique également aux aides directement canalisées vers les consommateurs, par exemple pour les services annulés ou les billets qui ne sont pas remboursés par les opérateurs concernés.

Ensuite, la communication énonce les outils existants à disposition des Etats membres pour faire face à la crise :


- les États membres peuvent compenser (sous la forme de régimes d'aides) les dommages subis par certaines entreprises ou certains secteurs et causés directement par des événements extraordinaires, tels que ceux découlant de la flambée de coronavirus. Cette possibilité est prévue à l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE;
- les règles en matière d'aides d'État fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE permettent aux États membres d'aider les entreprises qui font face à des pénuries de liquidités et ont besoin d'une aide au sauvetage urgente;
- ces mesures peuvent être complétées par diverses mesures supplémentaires, comme celles prévues par le règlement *de minimis* et le règlement général d'exemption par catégorie, qui peuvent également être mises en place immédiatement par les États membres, sans intervention de la Commission.

L'Encadrement décrit les mesures que les États membres peuvent adopter conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Il précise que les mesures temporaires qu'il prévoit visent à compléter les outils existants et non à les remplacer. Ces mesures visent principalement à aider les entreprises à faire face à l'insuffisance de leurs liquidités à court



terme. Cet encadrement est valable jusqu'à la fin de 2020. Il énonce que seront jugées compatibles, sous réserve de leur notification préalable à la Commission et de son approbation, les mesures d'aide suivantes :

- Subventions directes, avances remboursables ou avantages fiscaux en faveur des petites entreprises jusqu'à 800 000 €) pour parer aux besoins urgents de liquidités (§§ 21-23) ;
- Garanties sur les prêts (§§ 24-25) - mesures davantage destinées aux grandes entreprises : (i) primes de garantie fixées à un niveau minimum dépendant de la marge de risque de crédit du bénéficiaire ou (ii) régimes d'aide fondés sur cette marge de risque de crédit, mais dans le cadre desquels la durée, la tarification et la couverture de la garantie peuvent être modulées (par exemple, une couverture de garantie plus faible compensant une durée plus longue) ; ces aides permettront aux banques de continuer à accorder des prêts aux entreprises pour couvrir leurs besoins immédiats (fonds de roulement et investissements) ;
- des taux d'intérêt bonifiés pour les prêts (§§ 26-27) : (i) prêts accordés à des taux d'intérêt réduits (au moins 1 an IBOR ou équivalent plus les marges de risque de crédit en fonction de la marge de risque de crédit du bénéficiaire), ou (ii) régimes d'aide, sur la base de la marge de risque de crédit, mais dans le cadre desquels la durée, la tarification et la couverture de la garantie peuvent être modulées (par exemple, une couverture de garantie plus faible compensant une durée plus longue) ; ces prêts peuvent aider les entreprises à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements ;
- Aides sous forme de garanties et de prêts acheminés par l'intermédiaire d'établissements de crédit ou d'autres institutions financières (§§ 28-31) : mesures s'appuyant sur les capacités de prêt existantes des banques, et les utilisant comme canal de soutien aux entreprises/petites et moyennes entreprises ; ce type d'aide est considéré comme une aide directe aux clients des banques, et non aux banques elles-mêmes ;
- Assurance-crédit à l'exportation à court terme (§§ 32-33) : flexibilité supplémentaire sur la manière de démontrer que certains pays ne sont pas des risques commercialisables.



L'Encadrement a été modifié dès le 3 avril 2020, essentiellement afin d'intégrer (i) de nouvelles mesures générales, (ii) des mesures en faveur du financement des activités de R&D liées au COVID-19 et (iii) des mesures de soutien de l'emploi.

a) Nouvelles mesures générales

L'encadrement temporaire modifié renforce les types d'aide existants que les États membres peuvent accorder aux entreprises, en leur permettant par exemple d'octroyer des prêts à taux zéro et des garanties de prêts couvrant l'intégralité du risque, ou d'apporter des fonds propres à concurrence d'une valeur nominale de 800 000 euros par entreprise.

Ces aides peuvent également être combinées avec des aides *de minimis* (pour porter le soutien par entreprise à un montant pouvant atteindre 1 million d'euros) et avec d'autres types d'aides. Elles visent en particulier à répondre très rapidement aux besoins urgents en liquidités des petites et moyennes entreprises.

b) Financement des activités de R&D liées au COVID-19


Les États membres peuvent octroyer des aides sous la forme de subventions directes, d'avances récupérables ou d'avantages fiscaux en faveur de la R&D portant sur le coronavirus. L'intensité d'aide (c'est-à-dire le pourcentage des dépenses liées à un projet pouvant être financé par l'Etat) peut atteindre 100 % pour la recherche fondamentale, et 80 % pour la recherche industrielle et les développements expérimentaux. Un supplément d'aide, jusqu'à 15 % d'intensité d'aide additionnel, peut être accordé aux projets transfrontières entre États membres.

Le régime encourage également les aides à la construction ou la mise à niveau d'infrastructures permettant le développement et les tests de médicaments (y compris de vaccins) et de traitements, de dispositifs médicaux et d'équipements (ventilation, protections, désinfectants, etc.)

Afin d'encourager la coopération et de soutenir une action rapide, un supplément peut être accordé aux investissements financés par plusieurs États membres et à ceux réalisés dans un délai de deux mois suivant la date de demande de l'aide.

c) Sauvegarde de l'emploi

L'encadrement temporaire modifié permet des mesures de soutien ciblé sous la forme de reports de paiement des impôts et des taxes et/ou de suspensions de cotisations de sécurité sociale.



Allant au-delà des mesures générales applicables à toutes les entreprises (qui ne nécessitent aucune autorisation puisqu'il ne s'agit pas d'aides d'Etat, faute de caractère sélectif), ces mesures visent à réduire les contraintes de liquidité auxquelles les entreprises sont confrontées à cause de la crise du coronavirus. Les États membres peuvent accorder des reports ciblés de paiement des impôts et taxes et des cotisations de sécurité sociale, spécifiquement dans les secteurs, les régions ou les types d'entreprises qui sont particulièrement touchés par la pandémie.

De même, l'encadrement modifié permet des mesures de soutien ciblé sous la forme de subventions salariales en faveur des salariés des entreprises de secteurs ou de régions qui ont le plus souffert de la pandémie de coronavirus et qui auraient dû licencier du personnel en l'absence d'aide.

II. Les mesures françaises

II.1 LE PLAN DE SECURISATION DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES DU 21 MARS 2020, ADOPTE SUR LE FONDEMENT DE L'ENCADREMENT TEMPORAIRE [DECISION [SA.56709](#)]

Ce plan est le tout premier plan de soutien d'envergure mis en œuvre par un Etat membre après l'adoption de l'Encadrement temporaire, le 19 mars 2020. Notifié dès le 17 mars, il a été approuvé le 21 mars et est immédiatement entré en application.

Il comporte essentiellement trois volets : (i) une garantie sur les crédits d'investissement et de fonds de roulement, via Bpifrance (Mesure « A »), (ii) une garantie sur les lignes de crédit confirmées, également via Bpifrance (Mesure « B ») et (iii) la garantie par l'Etat français sur des portefeuilles de crédits éligibles comportant des stipulations contractuelles spécifiques (Mesure « C »).


Les mesures A et B sont plafonnées à 700 millions d'euros, la mesure C à 300 milliards d'euros.

a) Mesures A et B – garantie accordées par Bpifrance

Ces mesures s'appliquent en faveur des PME et des ETI, tous secteurs confondus, sur l'ensemble du territoire français.

La mesure A vise à octroyer une garantie à des crédits d'investissement et de fonds de roulement, nouveaux ou existants, ayant une maturité initiale comprise entre 2 et 6 années. La mesure B vise à octroyer une garantie à des lignes de crédit confirmées servant à financer le cycle d'exploitation, nouvelles ou existantes, ayant une maturité initiale comprise entre 12 et 18 mois, renouvelable une fois.

Le montant maximal des instruments éligibles à ces garanties est plafonné à 25% du chiffre d'affaires 2019 (France) du bénéficiaire, et à 5 millions d'euros pour les PME et 30 millions pour



les ETI. Ces garanties pourront couvrir au maximum 90% du montant des instruments éligibles pendant toute la période contractuelle.

La garantie doit être octroyée avant le 31 décembre 2020, pour une durée maximale de 6 ans, et fait l'objet d'une rémunération à taux préférentiel.

b) Mesure C - garantie de l'Etat français sur des portefeuilles de crédits éligibles comportant des stipulations contractuelles spécifiques

La mesure C s'applique à toutes les entreprises sans condition de taille, tous secteurs confondus, à l'exclusion des établissements de crédit et des SCI.

Elle vise à garantir les portefeuilles de crédits aux entreprises détenus par des établissements de crédit ou des sociétés de financement. Les crédits doivent être contractés entre le 16 mars et le 31 décembre 2020, avoir une maturité d'un an, remboursable in fine, et être convertissables à terme sur décision unilatérale de l'entreprise bénéficiaire en crédits amortissables d'une maturité additionnelle maximale de 5 années. En outre, elle ne doit pas faire l'objet d'autre garantie ou sûreté, sauf exceptions.

Comme pour les mesures A et B, le montant maximal des prêts éligibles à ces garanties est plafonné à 25% du chiffre d'affaires 2019 (France) du bénéficiaire. La garantie est plafonnée à des montants variables en fonction de la taille ou du chiffre d'affaires des bénéficiaires : 90 % pour les PME et les ETIs, 80% pour les grandes entreprises dont le CA est inférieur à 5 milliards d'euros, et 70% au-delà de ce seuil.

Comme pour les mesures A et B, la garantie doit être octroyée avant le 31 décembre 2020, pour une durée maximale de 6 ans, et fait l'objet d'une rémunération à taux préférentiel.


II.2 LE FONDS DE SOLIDARITE POUR LES PETITES ENTREPRISES, ADOPTE SUR LE FONDEMENT DE L'ENCADREMENT TEMPORAIRE [[DECISION SA.56823](#)]

Le 30 mars 2020, la Commission européenne a estimé que le régime français de 1,2 milliard d'euros destiné à soutenir les petites et micro-entreprises ainsi que les travailleurs indépendants touchés par les répercussions économiques de l'épidémie de coronavirus était conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Ce régime prévoit l'octroi de subventions directes afin de permettre aux bénéficiaires de couvrir leurs coûts de fonctionnement dans le contexte difficile causé par la pandémie de coronavirus.

Les bénéficiaires sont des entreprises comptant 10 salariés au maximum et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas un million d'euros.

Les entreprises sont éligibles lorsque leur activité a été suspendue par décision administrative à la suite de la flambée de coronavirus ou **lorsque leur chiffre d'affaire d'une période en 2020**



(par exemple : mois de mars ou d'avril) a subi une chute d'au moins 70% par rapport à la même période de référence en 2019.

La Commission a constaté que le régime notifié par la France était conforme aux conditions énoncées dans l'encadrement temporaire. En particulier, il autorise l'octroi de subventions directes, qui ne peuvent pas dépasser 3 500 euros par entreprise.

La Commission a dès lors conclu que la mesure aidera à gérer l'impact économique de la flambée de coronavirus en France. Celle-ci est nécessaire, appropriée et proportionnée pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE et aux conditions énoncées dans l'encadrement temporaire.

Sur cette base, la Commission a autorisé les mesures en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État.


III. Le régime français destinés aux Compagnies aériennes sur le fondement de l'article 107, paragraphe 2, point b) [décision SA.56765]

Le 31 mars, la Commission européenne a considéré que le régime français visant à reporter le paiement par les compagnies aériennes de certaines taxes aéronautiques était conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Ce régime vise à compenser en partie les dommages subis par les compagnies aériennes en raison de la flambée de coronavirus, et ce en réduisant temporairement la pression exercée sur leurs flux de trésorerie.

Le régime s'adresse aux compagnies aériennes disposant d'une licence d'exploitation en France et leur permettra de reporter le paiement de certaines taxes qui devraient en principe être payées entre mars et décembre 2020, et jusqu'après le 1^{er} janvier 2021, et de s'acquitter de ces taxes sur une période pouvant s'étendre jusqu'à 24 mois. L'objectif du régime est de réduire la pression exercée sur les flux de trésorerie des compagnies aériennes.

La Commission considère que la flambée de coronavirus constitue un « événement extraordinaire » au sens de l'article 107 § 2, b) de par son caractère exceptionnel et imprévisible et ses répercussions majeures sur l'économie. Par conséquent, il est justifié que les États membres prennent des mesures exceptionnelles pour remédier aux dommages liés à la pandémie.



Alors que les effets de l'épidémie de Covid-19 semblent commencer à peine à se faire sentir, toute tentative de regarder au-delà de l'horizon immédiat sera probablement vaine.

On peut toutefois supposer que d'autres mesures à court terme seront adoptées dans un avenir (proche ?), telles que d'éventuelles lignes directrices spécifiques à Covid-19 sur le sauvetage et la restructuration, un examen accéléré des injections de capitaux au titre des règles relatives aux aides d'État et, au-delà du domaine des aides d'État, des autorisations d'urgence pour le contrôle des concentrations. De plus, il est juste de prévoir que les seuils *de minimis* existants (actuellement 200 000 euros par bénéficiaire sur une période de trois ans) pourraient être relevés.

Pour plus d'information, notre équipe se tient mobilisée, tant à Paris qu'à Bruxelles, pour répondre à vos questions.



Michel Debroux,
Of Counsel
debroux@dsavocats.com



Fabrice Van Cauwelaert
Associé
vancauwelaert@dsavocats.com