



Bruxelles, le 15.10.2021
C(2021) 7534 final

PUBLIC VERSION

This document is made available for
information purposes only.

**Objet: Aide d'État SA.62625 (2021/N) – France.
COVID 19 - Compensation des loyers et charges locatives des
commerces de détail et de certains services interdits d'accueil du
public en raison de la crise COVID-19**

Monsieur le Ministre,

1. PROCÉDURE

- (1) Le 9 septembre 2021, les autorités françaises ont notifié un régime d'aide intitulé compensation des loyers et charges locatives des commerces de détail et de certains services interdits d'accueil du public en raison de la crise COVID-19. Des informations complémentaires ont été fournies le 4 octobre 2021.
- (2) Les autorités françaises ont confirmé que les informations et documents fournis dans le cadre de la notification et sur lesquels se fonde la présente décision ne contiennent pas d'informations confidentielles.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. Contexte

- (3) Pour faire face à l'épidémie de COVID-19 et lutter contre la propagation du virus, les autorités françaises ont, à partir du 17 mars 2020, adopté des mesures restrictives. Ces mesures ont été modifiées et adaptées à la situation sanitaire du pays. À partir du mois de janvier 2021, la dégradation de la situation sanitaire a amené les autorités françaises à renforcer et prendre de nouvelles mesures de restrictions. Elles ont en particulier imposé des interdictions d'accueil du public pour les commerces de détail et certaines activités de services. Ces interdictions d'accueil du public ont touché différemment les magasins selon leur situation (au

Son Excellence Monsieur Jean-Yves Le Drian
Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
37 quai d'Orsay
F -75351-PARIS

sein d'un centre commercial), leur spécialité (alimentaire, commerces dits « essentiels ») et leur localisation géographique (certaines zones ont été touchées plus tôt). Une première série de mesures¹, fondée sur un critère de superficie (grandes surfaces commerciales) et mise en œuvre à compter du 31 janvier 2021, a entraîné la fermeture d'environ 23 500 magasins, hors alimentaire et pharmacies, en centres commerciaux et de 200 surfaces commerciales isolées (grands magasins parisiens, magasins de bricolage ou d'ameublement). Une deuxième série de mesures², fondée sur le critère de commerces « non-essentiels » et progressivement élargie à tout le territoire national à partir du 4 avril 2021, a entraîné la fermeture d'environ 125 000 commerces supplémentaires. Au total, environ 150 000 commerces ont été fermés à compter du 4 avril. Ces restrictions ont été levées à partir du 19 mai 2021³.

- (4) Ces différentes mesures ont directement entraîné une contraction de l'activité du commerce de détail en magasins spécialisés et de certaines activités de services (dont réparation, soins à la personne et coiffeurs, blanchisseries) particulièrement représentées en grandes surfaces commerciales. Les mesures d'interdiction d'accueil du public qui ont frappé certains commerces de février à mai 2021 avaient pour objectif et pour effet d'interdire l'activité des commerces en question⁴.
- (5) Les coûts des loyers (et charges locatives) des établissements interdits d'accueil du public représentent en moyenne 8 612 euros par mois soit 16 % du chiffre d'affaires (sur un échantillon de 6 710 établissements).
- (6) Dans ce contexte, les autorités françaises ont décidé de mettre en place le dispositif notifié, avec pour objectif de compenser les entreprises exerçant une activité de vente de détail ou certaines activités de service qui ont fait l'objet d'une interdiction d'ouverture administrative de leurs établissements dans la période du 1^{er} février 2021 au 31 mai 2021 pour une partie du dommage subi du fait de ces mesures d'interdiction. Le dispositif vise plus particulièrement à compenser les loyers payés (y compris redevances et charges locatives) alors que les locaux commerciaux loués n'ont pu être exploités pour générer les recettes qui auraient normalement couvert, entre autres, les charges locatives.

¹ Décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Les mesures ont été prises en application des articles 29 et 37 (II, II ter et IV) du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 dans leurs dispositions en vigueur entre le 1er février et le 18 mai 2021.

² Décret n° 2021-248 du 4 mars 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³ Lorsque les interdictions d'accueil du public ne couvrent pas une période mensuelle entière, elles sont prises en compte proportionnellement à leur durée.

⁴ Durant leur période d'interdiction d'accueil du public, certains établissements concernés ont pu maintenir une partie de leur activité grâce à la vente à distance, avec retrait en magasin ou livraison. Les restrictions d'accueil du public ont pu, dans certains cas, favoriser un phénomène de report de consommation sur les ventes à distance (ventes en ligne).

2.2. Nature, forme et administration de l'aide

- (7) L'aide financière allouée par l'État, calculée mensuellement, prend la forme d'une subvention versée en une seule fois par la direction générale des finances publiques qui instruira les demandes et conservera les dossiers d'instruction, y compris les pièces justificatives, pendant 10 ans.

2.3. Base légale

- (8) La mesure sera introduite par un décret⁵ dont le projet a été joint à la notification. Ce décret sera adopté après la notification de la décision de la Commission approuvant le régime d'aides.

2.4. Budget et durée de la mesure

- (9) L'enveloppe budgétaire globale estimée par les autorités françaises est de 700 millions d'euros, financés par le budget de l'État.
- (10) La mesure entrera en vigueur après publication au journal officiel de la République Française du décret instituant le dispositif.
- (11) Le régime d'aides notifié couvre la période du 1^{er} février 2021 au 31 mai 2021. Les bénéficiaires transmettront un seul dossier qui devra comprendre l'ensemble des demandes d'aides pour les mois de février, mars, avril et/ou mai (chaque mois représente une « période éligible »). Les bénéficiaires pourront envoyer leur demande à partir de la publication du décret et pour trois mois. Les aides pourront être octroyées jusqu'au 31 décembre 2021.

2.5. Bénéficiaires

- (12) Les bénéficiaires sont des entreprises de toutes tailles⁶ qui exploitent un ou plusieurs magasins de vente de détail ou de services exerçant une des activités éligibles⁷ et interdits d'accueil du public⁸ pendant au moins une période éligible. Il s'agit d'entreprises indépendantes et de grandes enseignes (groupes) qui exploitent plusieurs magasins.
- (13) Pour être éligibles à l'aide, les entreprises doivent aussi remplir d'autres conditions en rapport avec leur éligibilité à d'autres régimes de soutien financier mis en place par la France (fonds de solidarité⁹ et aide coûts fixes¹⁰). Les

⁵ Décret [...] instituant une aide relative aux loyers ou redevances et charges de certains établissements recevant du public ayant fait l'objet de restrictions d'activité afin de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

⁶ Au sens de l'annexe I du règlement UE n°651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187, 26.6.2014, p. 1–78).

⁷ La liste précise figure à l'annexe 1 du projet de décret.

⁸ Une interdiction d'accueil du public est prise en compte lorsqu'elle porte sur tous les jours de semaine entre 6 h et 18 h, indépendamment des activités de livraison ou de retrait de commandes autorisées.

⁹ Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation (et modifications

entreprises ayant moins d'un million d'euros de chiffre d'affaires mensuel, pour chaque période éligible, doivent être inéligibles au fonds de solidarité ou avoir atteint le plafond mensuel de 200 000 euros (apprécié au niveau de leur groupe) au titre du fonds de solidarité. Les entreprises de plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires mensuel, pour chaque période éligible, doivent être inéligibles au fonds de solidarité ou à l'aide coûts fixes ou le plafond des dites aides, appréciés au niveau du groupe, doit être atteint.

- (14) Enfin, les entreprises doivent remplir les conditions suivantes :
- ne pas avoir fait l'objet d'un arrêté de fermeture sanctionnant le non-respect des obligations sanitaires leur incombant (troisième alinéa de l'article 29 du décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020) ;
 - Avoir été créées avant le 31 janvier 2021 ;
 - Ne pas être en liquidation judiciaire au premier jour de la période éligible.
- (15) Le nombre de bénéficiaires serait de l'ordre de 300 à 400 (estimation susceptible d'être revue à la hausse selon le nombre de dossiers déposés).
- (16) Les autorités françaises s'engagent à suspendre l'attribution et/ou le versement de toute aide dans le cadre du présent régime à toute entreprise ayant bénéficié d'une aide illégale antérieure déclarée incompatible avec le marché intérieur par une décision de la Commission, jusqu'à ce que cette entreprise ait remboursé le montant total de l'aide illégale et incompatible et les intérêts de récupération correspondants.

2.6. Champs d'application sectoriel et régional de la mesure

- (17) La mesure s'applique sur le territoire national français. Les secteurs concernés sont le commerce de détail en magasins spécialisés et certaines activités de services (dont réparation, soins à la personne et coiffeurs, blanchisseries)¹¹.

2.7. Éléments de la mesure

- (18) La mesure vise à compenser les loyers (ou redevances et charges locatives) des établissements interdits d'accueil du public pour les mois de février à mai 2021 et qui n'auraient pas pu totalement ou en partie être couverts par les aides du fonds de solidarité et l'aide coûts fixes. Les demandes d'aide concerneront, par bénéficiaire, l'ensemble des établissements ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public, au prorata des durées d'interdiction. Seuls les magasins et services ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public pourront bénéficier de la mesure

subséquentes). Cf. décisions de la Commission du 30 mars 2020 dans le cas SA.56823, du 2 avril 2020 dans le cas SA.56887 et du 15 avril 2020 dans le cas SA.57010.

¹⁰ Décret n° 2021-310 du 24 mars 2021 instituant une aide visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19 (et décret n° 2021-943 du 16 juillet 2021 pour les entreprises créées après le 1^{er} janvier 2019). Cf. décision de la Commission du 9 mars 2021 dans le cas SA.61330.

¹¹ Une liste précise couvrant 39 activités éligibles figure en annexe au décret.

2.7.1. Calcul de la compensation

- (19) Le montant de l'aide (le dommage que la France entend compenser) correspond à la somme des loyers ou redevances et charges locatives de l'activité éligible de l'entreprise, calculés pour chaque établissement au prorata des journées d'interdiction d'accueil du public intervenues pour cet établissement pendant cette période éligible.
- (20) De cette somme sont déduits :
- a. le montant des aides perçues pour la période éligible au titre d'autres régimes d'aide¹² ;
 - b. le résultat lié au surcroît des activités de vente à distance, avec retrait en magasin ou livraison ;
 - c. le montant de l'indemnisation reçue au titre d'une assurance couvrant le paiement des loyers (et charges assimilées)¹³.
- (21) Si les loyers ont fait l'objet d'un abandon de créance après le versement de l'aide ou ne sont pas totalement acquittés au créancier dans un délai d'un an après ce versement, l'entreprise bénéficiaire rembourse à l'État un montant équivalent, dans la limite du montant de l'aide précédemment mentionné.
- (22) Au vu des points précédents (prise en compte des assurances et des revenus supplémentaires issus de la vente en ligne, ainsi que des aides déjà perçues au titre d'autres régimes et des abandons de créance), les autorités françaises confirment que le versement fait aux bénéficiaires sera net de toute source de financement permettant de couvrir le coût du dommage.
- (23) Les aides reçues au titre du fonds de solidarité et l'aide aux coûts fixes sur chaque période éligible (cf. considérant (20) a), qui sont attribuées à l'entreprise dans son ensemble (sans égard à ses différentes activités lorsqu'elle en exerce plusieurs) seront prises en compte totalement ou partiellement, au moyen d'un facteur d'affectation qui reflète la part prise par les activités interdites (objet de la mesure notifiée) dans le déclin de l'activité de l'entreprise dans son ensemble.
- Si la perte de chiffre d'affaires de l'ensemble de l'entreprise sur la période éligible par rapport à la même période en 2019 (« perte de CA global ») est inférieure à la perte de chiffre d'affaires de l'ensemble des établissements dont les loyers sont pris en compte pour le calcul de l'aide par rapport à la même période de 2019 (« perte de CA des activités interdites »), le facteur d'affectation est égal à 1 (l'intégralité des aides perçues sera déduite du montant des loyers).
 - Sinon (i.e. si la perte de CA global est supérieure ou égale à la perte de CA des activités interdites), le facteur d'affectation est égal à la perte de CA des activités interdites divisée par la perte de CA global.

¹² Articles 3-22, 3-23, 3-24, 3-25, 3-26 ou 3-27 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, articles 1^{er}, 7 ou 12 du décret n° 2021-310 du 24 mars 2021, et article 1^{er} du décret n° 2021-943 du 16 juillet 2021.

¹³ Lorsque l'indemnisation est perçue à une date postérieure au versement de l'aide, l'entreprise bénéficiaire rembourse à l'État un montant équivalent à cette indemnisation, dans la limite du montant de l'aide.

- (24) Le résultat (profit) lié au surcroît des activités de vente à distance (cf. considérant (20) b) sera calculé comme la différence entre le chiffre d'affaires des ventes à distance sur la période éligible et le chiffre d'affaires des ventes à distance qui aurait été attendu de l'entreprise sans la crise sanitaire¹⁴, affectée d'un taux de 6,1 % correspondant à la marge moyenne de cette activité¹⁵.
- (25) L'aide ne sera due que si son montant total (cumul au titre des toutes les périodes éligibles) excède 500 euros.
- (26) Les autorités françaises confirment que le bénéfice de l'aide est exclu pour tout bénéficiaire qui est responsable du dommage et/ou qui n'aurait pas conduit ses activités avec la prudence nécessaire ou n'aurait pas appliqué la législation applicable, ou qui n'aurait pas pris de mesures pour atténuer le dommage.

2.7.2. Risque de surcompensation et plafonnement de la compensation

- (27) Dans la mesure où l'aide ne vise à compenser que les loyers, qui ne représentent en moyenne que 16 % du chiffre d'affaires et qu'une partie des coûts fixes de l'entreprise (a fortiori pour des mesures de fermeture annoncées à brève échéance), et dans la mesure où les mesures de fermeture ont privé les commerces fermés de chiffre d'affaires (qui aurait a priori été généré), les autorités françaises considèrent qu'une surcompensation du dommage (total) subi peut être raisonnablement exclue dans le cas général, c'est-à-dire pour les entreprises exerçant principalement une des activités interdites et pour lesquelles les interdictions administratives ont effectivement abouti à une perte du chiffre d'affaires et, à charges (notamment locatives) constantes, à une baisse du profit.
- (28) En revanche, le mode de calcul de l'aide (principalement par référence au montant des loyers) n'exclut pas en tant que tel une possible surcompensation dans certains cas particuliers.
- (29) Le régime notifié prévoit ainsi une vérification précise du dommage réel subi dans plusieurs cas :
- a. Lorsque l'entreprise a réalisé, sur la période éligible, un montant de chiffre d'affaires des activités de vente à distance qui représente plus de 20 % du chiffre d'affaires total¹⁶ réalisé par l'entreprise sur la même période en 2019. Cette situation recouvre le cas des entreprises qui, du fait des mesures administratives, ont substantiellement augmenté leurs ventes par des canaux de vente partiellement substituables aux magasins physiques ayant subi les mesures de fermeture : l'effet des mesures administratives sur ces entreprises n'est donc pas uniquement négatif et leur chiffre

¹⁴ Ce chiffre d'affaires des ventes à distance attendu pour 2021 (sur la période éligible) est égal au chiffre d'affaires des ventes à distance constaté sur la période correspondante de 2019, multiplié par 108 % (correspondant à une croissance attendue de 8 % entre 2019 et 2021 ; avant la crise liée au Covid-19, il était estimé que les ventes en lignes auraient dû continuer à croître en 2020 (+4,8 %) et en 2021 (+3,7 %)).

¹⁵ Taux de marge (excédent brut d'exploitation/chiffre d'affaires) correspondant aux commerçants qui vendent à plus de 90 % en ligne identifiés dans l'enquête TIC de l'Insee (code NAF « vente à distance »).

¹⁶ Chiffre d'affaires en magasins physiques et chiffre d'affaires de la vente à distance.

d'affaires n'a pas nécessairement été nul pendant les périodes de fermeture des magasins.

- b. Lorsque l'entreprise a constaté un excédent brut d'exploitation (EBE)¹⁷ négatif sur le dernier exercice comptable clos avant le 1^{er} janvier 2020. Dans ce cas particulier, il est possible que les interdictions administratives n'aient pas réellement affecté l'activité et la rentabilité de l'entreprise parce que ses revenus étaient, déjà auparavant, insuffisants au regard de ses charges : les difficultés (loyer à payer en l'absence de chiffre d'affaires) rencontrées durant les périodes de fermeture entre février et mai 2021 ne seraient donc pas nécessairement imputables aux interdictions administratives mais plutôt à des difficultés plus structurelles de l'entreprise.
 - c. Lorsque le montant de l'aide au titre du régime notifié dépasse quatre millions d'euros pour une période éligible d'un mois.
- (30) Dans les situations visées au considérant (29), afin de déterminer le dommage réel subi par les entreprises du fait des mesures administratives, la France procèdera, par entreprise et en prenant en compte un périmètre d'activité incluant la vente physique en magasin (activité directement affectée) et les activités liées/substituables (vente à distance), à une comparaison entre l'EBE au cours des périodes de fermeture en février-mai 2021 et l'EBE que l'entreprise en question aurait pu raisonnablement réaliser en l'absence des mesures administratives (« EBE de référence »). L'EBE de référence sera déterminé sur la base de l'EBE de 2019 (au cours des périodes correspondant aux périodes de fermeture), corrigé afin de refléter l'évolution que l'EBE aurait connue même en l'absence de mesures administratives de fermeture. La France appliquera ainsi à l'EBE de 2019, à titre de correction, une réduction de 7,9 % qui correspond à la baisse générale du PIB en France entre 2019 et 2020¹⁸.
- (31) Les autorités françaises ont par ailleurs confirmé que tout paiement qui excèderait le dommage découlant de la crise Covid-19 sera récupéré.

2.7.3. *Contrôle*

- (32) La demande d'aide devra être accompagnée des éléments suivants :
- a. une déclaration sur l'honneur attestant que l'entreprise remplit les conditions prévues pour chacune des périodes éligibles au titre de laquelle l'aide est demandée et l'exactitude des informations déclarées ;
 - b. la preuve de facturation des loyers ou redevances et charges des établissements de l'activité éligible de l'entreprise ayant fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public ou, en cas de location-gérance, la preuve de facturation des redevances dues par le locataire-gérant avec celle des loyers ou redevances et charges dus par le loueur ;

¹⁷ EBE calculé conformément au règlement modifié de l'autorité des normes comptables n° 2004-03 du 5 juin 2014.

¹⁸ Cf. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2830613>.

- c. une attestation d'un expert-comptable¹⁹, tiers de confiance, permettant de certifier toutes les informations nécessaires au calcul de l'aide et à la vérification des conditions d'éligibilité, notamment : la date de création de l'entreprise ; les informations sur la structure (groupe) ; la détermination des périodes éligibles ; l'absence de procédure de liquidation judiciaire en cours ; la situation de l'entreprise au regard des critères justifiant l'application d'un plafonnement ; la liste et l'adresse des établissements interdits d'accueil du public et leur date de début et fin d'interdiction d'accueil du public, avec la mention de leurs activités éligibles ; le chiffre d'affaires de l'entreprise (au cours de la période éligible, au cours de la même période de 2019, à la fois pour l'entreprise dans son ensemble et seulement sur le périmètre des établissements fermés) ; le chiffre d'affaires correspondant aux ventes à distance et celui réalisé au titre de la même période de 2019 ; l'éligibilité au regard des dispositifs d'aides (fonds de solidarité et coûts fixes) ou le montant perçu au titre de ces dispositifs ; les montants des loyers ayant fait l'objet d'un abandon de créance définitif de la part du bailleur ; le calcul de l'aide sur chacune des périodes éligibles, avec les étapes des opérations intermédiaires de calcul ; le cas échéant, le calcul des excédents bruts d'exploitation visant à appliquer le plafonnement de l'aide au niveau du dommage réellement subi.

- (33) La direction générale des finances publiques s'assurera de la véracité des informations transmises afin de procéder aux régularisations nécessaires.

2.8. Cumul

- (34) L'aide octroyée pourra être cumulée, pour chaque bénéficiaire, avec toute autre aide octroyée au titre de tout régime national d'aide notifié ou exempté et avec des aides de minimis²⁰, lorsque ces aides interviennent sur des assiettes différentes ou sur des coûts éligibles distincts.
- (35) Les aides perçues par le bénéficiaire dans le cadre du fonds de solidarité et de l'aide coûts fixes devront être déclarées lors de l'instruction du dossier et seront prises en compte pour le calcul du montant de l'aide (cf. considérants (20) a et (23)).

2.9. Rapport

- (36) Les autorités françaises se sont engagées à fournir à la Commission un rapport dans le délai d'un an à partir de la date de la présente décision et portant sur la mise en œuvre de la présente mesure d'aide (montant des indemnités accordées et résumé de toutes les récupérations ordonnées au titre de la mesure d'aide).

¹⁹ Par dérogation, l'attestation de l'expert-comptable peut être remplacée par une attestation de l'entreprise et par une attestation du commissaire aux comptes, tiers de confiance indépendant.

²⁰ Règlement (UE) n° 1407/2013 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, JO L 352, 24.12.2013, p. 1.

3. APPRÉCIATION DE LA MESURE

3.1. Légalité de la mesure

- (37) Le régime d'aide a été notifié à la Commission et ne sera adopté et mis en œuvre qu'après la décision d'approbation de la Commission. Dès lors, la France a satisfait à son obligation en vertu de l'article 108, paragraphe 3 du TFUE.

3.2. Existence d'une aide d'État

- (38) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, « *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 qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».
- (39) La qualification d'aide d'État d'une mesure au sens de cette disposition nécessite donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies : (i) la mesure doit être imputable à l'État et financée par des ressources d'État ; (ii) elle doit conférer un avantage à une entreprise ; (iii) cet avantage doit être sélectif, et (iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.
- (40) La mesure sera introduite par un décret, elle est financée par le budget de l'État et est administrée par ses autorités (voir considérants (7) à (9)). La mesure est dès lors financée par des ressources d'État et est imputable à ce dernier.
- (41) La mesure confère un avantage aux bénéficiaires de l'aide, des entreprises ayant une activité économique (voir considérant (12)) par l'attribution d'une subvention directe dans l'objectif de compenser les dommages subis (voir considérant (7)). L'aide financière compense des coûts (les charges de loyer et dépenses assimilées, voir considérant (18)) qui sont normalement à la charge des entreprises bénéficiaires dans des conditions normales de marché. La mesure est sélective car seules les entreprises répondant à certains critères et actives dans certains secteurs (voir considérants (12) à (14)) sont éligibles.
- (42) La mesure risque de fausser la concurrence puisqu'elle renforce la situation financière des entreprises bénéficiaires. Elle risque en outre d'affecter les échanges entre États membres puisque les entreprises bénéficiaires sont ou peuvent être actives dans d'autres États-membres et sont actives dans des secteurs ouverts à la concurrence et aux investissements provenant d'autres États membres.
- (43) La mesure constitue donc une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.3. Compatibilité

- (44) Les autorités françaises considèrent que le régime notifié est compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE, selon lequel « *les aides destinées à remédier aux dommages causés par les*

calamités naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires » sont compatibles avec le marché intérieur.

3.3.1. *La notion d'évènement extraordinaire au sens de l'article 107, paragraphe 2, point b) du TFUE*

- (45) Le TFUE ainsi que les autres dispositions du droit de l'Union ne contiennent pas de définition précise de la notion d'évènement extraordinaire. Étant donné que cette disposition constitue une exception à l'interdiction générale des aides d'État prévue à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission a toujours considéré, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice²¹, que cette disposition devait être interprétée de manière restrictive.
- (46) La qualification d'un évènement comme étant un évènement extraordinaire est faite par la Commission au cas par cas, eu égard à sa pratique antérieure dans le domaine.²² À cet égard, les indicateurs suivants relatifs à l'évènement concerné doivent être cumulativement remplis : (i) imprévisible ou difficile à prévoir²³; (ii) grande échelle/répercussions économiques importantes²⁴, et (iii) caractère extraordinaire²⁵.

3.3.2. *La flambée de COVID-19 en tant qu'évènement extraordinaire*

- (47) À la suite des premiers rapports sur les cas de syndrome respiratoire aigu sévère dans la municipalité chinoise de Wuhan fin décembre 2019, l'épidémie de COVID-19 s'est rapidement propagée dans le monde, y compris au sein de l'Union européenne. Les épidémies de nouveaux virus affectant les humains constituent un problème de santé publique et peuvent avoir un impact économique significatif. Certains secteurs et domaines spécifiques ont été ou sont toujours particulièrement affectés par l'épidémie en raison de mesures nationales

²¹ Arrêt de la Cour de Justice du 11 novembre 2004, Espagne / Commission, C-73/03, EU:C:2004:711, paragraphe 37 et arrêt de la Cour de Justice du 23 février 2006, Atzeni e.a., affaires jointes C-346/03 et C-529/03, EU:C:2006:130, paragraphe 79.

²² Parmi les évènements extraordinaires, ont été acceptés les guerres, les troubles internes et les grèves et, sous certaines réserves et en fonction de leur ampleur, les accidents nucléaires ou industriels graves et les incendies qui se soldent par des lourdes pertes.

²³ Décision de la Commission du 1er août 2008, affaire SA.32163, Réparation des dommages subis par les compagnies aériennes et les aéroports en raison de l'activité sismique en Islande et des cendres volcaniques en avril 2010, paragraphe 31.

²⁴ Pour établir qu'un évènement a entraîné des répercussions économiques importantes, la Commission a pu prendre en compte par exemple: les conséquences préjudiciables qui ne peuvent être empêchés (décision de la Commission du 4 Octobre 2000 concernant le cas NN 62/2000, Régime temporaire d'aides aux entreprises victimes des intempéries et de la marée noire –France), le nombre de morts ou de blessés (décision de la Commission du 11 Avril 2012 concernant le cas SA.33487, Aides agricoles et à la pêche pour compenser le dommage lié à des circonstances exceptionnelles, Hongrie, paragraphe 35) ou un substantiel désastre écologique et économique (Décision de la Commission du 11 Avril 2012 concernant le cas SA.33487, paragraphe 36).

²⁵ Dans sa décision du 19 mai 2004 concernant le cas C 59/2001 (JO L 62, 2007, p. 14), la Commission a considéré que la (prétendue) chute des ventes de volailles dans un État membre non affecté de manière directe par la contamination de dioxine ne constituait pas en soi un évènement exceptionnel. Il s'agissait certes d'un évènement imprévisible, mais qui faisait partie des risques commerciaux auxquels une entreprise est normalement exposée.

de contrôle de l'épidémie, de restrictions de voyage ou de perturbations des chaînes d'approvisionnement.

- (48) La flambée de COVID-19, considérée comme une pandémie par l'OMS²⁶, et le risque de santé publique en découlant fondent le caractère exceptionnel de la situation. La rapidité de la propagation peut entraîner des conséquences majeures aussi bien en termes de décès chez les groupes à haut risque qu'en termes de perturbation économique et sociétale. La Commission a qualifié la flambée de COVID-19 d'évènement extraordinaire dans sa Communication du 13 mars 2020²⁷.
- (49) Ainsi, la flambée de COVID-19 n'était pas prévisible, se distingue clairement des évènements ordinaires de par son caractère, et a entravé le fonctionnement normal du marché.
- (50) Dans ce contexte, l'épidémie de COVID-19 peut être considéré comme un évènement extraordinaire au sens de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE.

3.3.3. Le lien de causalité entre le régime d'aide notifié et l'épidémie de COVID-19

- (51) L'épidémie de COVID-19 a entraîné des perturbations qui ne relèvent clairement pas du fonctionnement normal du marché. Afin d'éviter une augmentation exponentielle du nombre de cas, entraînant de l'inquiétude sociale et des conséquences économiques et sanitaires graves, des mesures restrictives ont été adoptées par les autorités françaises, en particulier les interdictions d'accueil du public dans certains commerces et établissements mentionnées au considérant (3). Ces interdictions visent directement à lutter contre l'épidémie de COVID-19 et à limiter sa propagation.
- (52) Les mesures de fermeture adoptées par les autorités françaises ont pour effet d'interdire certaines activités économiques (ou l'activité économique) des bénéficiaires du régime d'aide puisque leurs clients ne peuvent se rendre physiquement dans les lieux où l'activité économique se déroule. Ces mesures ont donc abouti à une réduction (voire une suppression) du chiffre d'affaires des bénéficiaires pendant la durée de l'interdiction, alors que les bénéficiaires devaient toujours faire face à certaines charges, notamment les loyers et autres charges locatives.
- (53) En conséquence, l'épidémie de COVID-19 et les mesures adoptées par les autorités françaises pour contenir la propagation du virus ont directement impacté l'activité économique des bénéficiaires de la mesure notifiée.

²⁶ OMS, Coronavirus disease 2019 (COVID-19) – Situation Report 58, 18 mars 2020.

²⁷ Communication de la Commission Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 2020/C 91 I/01, C/2020/1863, JO C 91I, 20.3.2020, p. 1.

3.3.4. Proportionnalité de la mesure d'aide

- (54) Les pertes (dommages) résultant directement de l'application des mesures administratives d'interdiction d'accueil du public peuvent être intégralement compensées mais la compensation ne doit pas excéder le dommage réel subi par les entreprises affectées par les mesures en cause.
- (55) En l'occurrence, le régime notifié ne vise pas à compenser intégralement le dommage subi par les entreprises dont les activités (ou l'activité) ont été affectées par les mesures d'interdiction d'accueil du public. Il ne vise qu'à compenser la perte résultant du paiement des loyers par les entreprises affectées, alors que leur chiffre d'affaires était réduit, voire nul, du fait de l'évènement exceptionnel.
- (56) Conformément au point 15 ter de l'Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19²⁸ (l'Encadrement temporaire), « *seuls les dommages résultant directement des mesures restrictives peuvent faire l'objet d'une compensation et une quantification rigoureuse de ce dommage doit avoir lieu. Par conséquent, il importe de démontrer que l'aide ne compense que les dommages directement causés par la mesure, jusqu'au niveau de bénéfices qui auraient pu être générés de manière crédible par le bénéficiaire en l'absence de la mesure, pour la partie de son activité qui est réduite. Compte tenu de la crise prolongée, les effets économiques des baisses de la demande ou de la fréquentation en raison du recul de la demande globale; ou de la plus grande réticence des clients à se réunir dans des lieux publics, des moyens de transport ou d'autres lieux; ou de restrictions de capacité d'application générale, de mesures de distanciation sociale, etc., ne peuvent pas être pris en compte dans le calcul des dommages imputables à la mesure restrictive pouvant faire l'objet d'une compensation au titre de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE* ».
- (57) En conséquence le dommage réel subi par les entreprises en cause peut être considéré comme étant égal à la différence entre les bénéfices qui auraient pu être générés de manière crédible par le bénéficiaire en l'absence de la mesure (i) et les bénéfices effectivement réalisés, a priori inférieurs, (ii) soit la différence entre
- d'une part (i), le bénéfice (ou l'EBE) réalisé sur une période de référence (en l'absence des mesures de fermeture), durant les périodes de fermeture (certains jours ou certaines semaines de février à mai en fonction des interdictions effectivement prononcées pour chaque établissement de chaque bénéficiaire) et sur un périmètre couvrant, pour chaque entreprise, à la fois les établissements fermés et, le cas échéant les activités substituables (vente à distance). Afin de refléter les « *bénéfices qui auraient pu être générés de manière crédible par le bénéficiaire en l'absence de la mesure* », ce montant doit prendre en compte les « *effets*

²⁸ Communication de la Commission Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, 2020/C 91 I/01, C/2020/1863, JO C 91I, 20.3.2020, p. 1–9, tel que modifié, en dernier lieu par la Communication de la Commission - Cinquième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme 2021/C 34/06, C/2021/564, JO C 34, 1.2.2021, p. 6–15.

économiques » non imputables aux mesures administratives de fermeture (seuls effets que le régime vise à compenser) ;

- et, d'autre part (ii), le bénéfice (ou l'EBE) réalisé en 2021, durant les périodes de fermeture, sur le même périmètre.

3.3.4.1. Absence de surcompensation du fait des caractéristiques propres de la mesure

- (58) De manière simplifiée, les autorités françaises expliquent que la disparition du chiffre d'affaires du fait de l'évènement exceptionnel aboutit à un dommage équivalent au chiffre d'affaires perdu ou, à tout le moins, aux charges supportées par l'entreprise durant les périodes de fermeture. Dans la mesure où les loyers ne représentent qu'une fraction (environ 16 %) du chiffre d'affaires et qu'une fraction des coûts fixes, il est raisonnable de considérer que la compensation prévue (égale – au plus – au montant des loyers) est, en général, inférieure au dommage subi.
- (59) Les périodes de fermeture se caractérisent non seulement par une disparition du chiffre d'affaires mais aussi par une diminution des coûts²⁹, par rapport à la période de référence. Le dommage subi est donc en général nécessairement inférieur à la perte (brute) de chiffre d'affaires par rapport à la période de référence. Mais il est toujours au moins égal au montant des charges effectivement encourues durant les périodes de fermeture (y compris les loyers)³⁰. Cela garantit qu'une mesure visant à compenser les seuls loyers n'aboutira en général pas à une surcompensation.
- (60) La mesure notifiée se distingue des mesures approuvées dans d'autres cas par la Commission³¹ en ce qu'elle ne vise qu'à compenser un montant correspondant aux seuls loyers et non à l'intégralité du dommage subi. Ainsi, de manière générale, il apparaît peu probable qu'une compensation correspondant au montant des loyers pendant la période de fermeture puisse excéder le dommage réel subi par l'entreprise.
- (61) Ainsi, compte tenu du fait que la compensation est limitée aux seuls loyers et non à la totalité du dommage subi, la prise en compte des pertes de chiffre d'affaires (et de bénéfices) résultant du contexte socio-économique général (baisse de la demande ou de la fréquentation en raison du recul de la demande globale sans lien avec les mesures de fermeture en cause) n'apparaît pas nécessaire en pratique.

²⁹ Certaines dépenses ne sont en principe pas encourues pendant les périodes de fermeture (notamment certains coûts variables).

³⁰ Dans l'hypothèse où le chiffre d'affaires des magasins fermés disparaît complètement par rapport à la période de référence. En l'espèce, les magasins fermés ont pu conserver, marginalement, des activités de vente avec retrait en magasin. Le surcroît d'EBE généré par ces ventes est cependant retiré du montant des loyers pour calculer le montant de l'aide.

³¹ Par exemple, State Aid SA.63317 (2021/N) – Italy – COVID-19: Compensation scheme to support the trade fairs and congress sector.

3.3.4.2. Absence de surcompensation par application d'un plafonnement au niveau du dommage réellement subi

- (62) Toutefois, dans certains cas particuliers, la méthode de calcul de l'aide (par référence aux loyers encourus par les entreprises durant les périodes de fermeture) n'exclut pas totalement une surcompensation. Il est dès lors approprié, dans ces situations particulières, de procéder à un calcul du dommage réel, afin de s'assurer que la compensation calculée sur le montant des loyers n'excède pas ce dommage. Le régime identifie trois situations particulières :
- (63) En premier lieu, comme le notent les autorités françaises (note de bas de page 4), une entreprise ayant d'autres sources de chiffre d'affaires que les établissements fermés a pu bénéficier, lorsque ses autres activités sont (au moins partiellement) substituables aux activités négativement affectées, d'un report de consommation en direction de ces autres activités (affectées, elles, positivement par les mesures de fermeture): c'est principalement le cas des ventes à distance qui ont très fortement cru pendant la crise du Covid-19³². Cet effet a été pris en compte par les autorités françaises puisque le surcroît de ressources nettes résultant de la croissance des activités en ligne est déduit du montant des loyers afin de calculer l'aide à verser (considérant (20)b). Ce dispositif permet de prendre en compte le fait que les entreprises bénéficiaires du régime peuvent avoir d'autres activités ayant bénéficié des mesures administratives, ce qui réduit le dommage réel par rapport à une perspective ne prenant en compte que les activités directement affectées (négativement)³³. Pour tenir compte de la situation des entreprises pour lesquelles les activités de vente à distance représentaient une proportion significative des activités globales de vente (ventes en magasin et à distance) et qui de fait pourraient avoir été moins affectées que d'autres par les mesures d'interdiction, ces entreprises sont soumises à un plafonnement de l'aide en fonction du dommage réel subi (considérant (29)a et suivants).
- (64) En second lieu, lorsque l'entreprise faisait des pertes (EBE négatif) en 2019, le simple constat d'un EBE négatif au cours des périodes de fermeture en 2021 (les charges excèdent le chiffre d'affaires du fait des fermetures) n'est pas nécessairement une indication que l'entreprise a subi un dommage imputable aux mesures administratives d'interdiction d'accueil du public. Dans ce cas, une aide équivalente au montant des loyers peut aboutir à compenser des pertes non imputables aux mesures administratives et à l'épidémie de Covid-19 et donc à une surcompensation du dommage réel subi par l'entreprise. Ce risque a également été pris en compte par les autorités françaises puisque les entreprises ayant réalisé des pertes en 2019 (et donc pour lesquelles il y a lieu de penser que des pertes en 2021 ne sont pas – à tout le moins totalement – imputables aux mesures administratives) sont également soumises à un plafonnement de l'aide en fonction du dommage réel subi.

³² D'après les autorités françaises, hors contexte de crise, le taux de croissance des ventes en lignes aurait dû rester positif en 2020 (+4,8 %) et 2021 (+3,7 %), soit une augmentation totale d'environ 8 % entre 2019 et 2021. La crise a entraîné une augmentation bien supérieure des ventes en ligne de biens en 2020 (+32 %) et en 2021 (+17 %).

³³ Ne sont pas pris en compte les revenus des autres activités des bénéficiaires, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas directement affectés par les mesures administratives en vigueur et n'ont pas permis de compenser les pertes de revenus prises en compte pour la compensation objet de la présente décision.

- (65) En troisième lieu, le régime soumet également à un plafonnement de l'aide en fonction du dommage réel subi les entreprises bénéficiant de montants importants d'aide au titre de la mesure (aide supérieure à 4 millions d'euros au titre de l'un des mois en question).
- (66) La méthode retenue par la France pour déterminer le dommage réel subi par les entreprises du fait des mesures administratives est conforme au point 15 ter de l'Encadrement temporaire. Le calcul prend en compte tant les activités directement affectées par les mesures administratives (vente physique en magasin) que les activités liées ou substituables qui ont pu bénéficier d'un report de consommation et donc diminuer le dommage réellement subi au niveau de l'entreprise. Une diminution d'EBE³⁴ constitue une estimation raisonnable du dommage subi. Retenir l'EBE de 2019 comme période de référence permet de reconstituer l'EBE qui aurait pu être généré par l'entreprise en l'absence des mesures administratives de fermeture. La correction appliquée à l'EBE de 2019, à savoir une diminution correspondant à la baisse générale du PIB en France entre 2019 et 2020 (-7,9 % d'après les statistiques officielles), constitue une prise en compte appropriée des « *effets économiques des baisses de la demande ou de la fréquentation en raison du recul de la demande globale ; ou de la plus grande réticence des clients à se réunir dans des lieux publics, des moyens de transport ou d'autres lieux ; ou de restrictions de capacité d'application générale, de mesures de distanciation sociale* » que la mesure ne vise pas à compenser. La mesure ne compensera donc (au plus) que le dommage résultant des mesures administratives de fermeture.
- (67) Par ailleurs, lorsqu'une entreprise perçoit une indemnisation en application d'un contrat d'assurance couvrant le paiement des loyers, le montant de cette indemnisation est déduit de l'aide. Lorsque l'indemnisation par l'assurance est payée après le versement de l'aide, l'entreprise rembourse l'aide versée à due concurrence (considérant (20)c). Ce dernier mécanisme (remboursement) s'applique également en cas d'abandon de créance portant sur tout ou partie des loyers pris en compte (considérant (21)). De même, les aides déjà perçues et ayant pour objet ou pour effet de compenser le même dommage seront déduites du calcul de la compensation, selon un mécanisme garantissant une correcte affectation de ces aides déjà perçues aux diverses activités de l'entreprise (pour les entreprises exerçant plusieurs activités) (considéranants (20)a et (23)).
- (68) Enfin, tous les calculs seront réalisés sur la base de données certifiées par un tiers et soumis aux vérifications de l'administration en charge de la gestion du régime (considéranants (32) et (33)).
- (69) En conséquence, la mesure garantit que la compensation est strictement limitée à la partie de l'activité économique empêchée par les mesures administratives restrictives et est proportionnée aux dommages causés aux bénéficiaires par ces seules mesures.

³⁴ L'EBE est calculé par référence à l'annexe 2 du décret n°2021-310 du 24 mars 2021. EBE = recettes + subventions d'exploitation - achats consommés - consommations en provenance de tiers - charges de personnels - impôts et taxes et versements assimilés.

3.3.5. *Cumul*

- (70) Les autres aides visant, au moins partiellement, à couvrir les mêmes coûts éligibles (loyers) sont déduites du montant d'aide calculé selon le régime notifié selon le mécanisme décrit au considérant (23).

3.3.6. *Conclusion sur la compatibilité*

- (71) La Commission conclut que la mesure est compatible avec l'article 107, paragraphe 2, alinéa b du TFUE.

4. CONCLUSION

Eu égard aux éléments qui précèdent, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections au regard de l'aide d'État notifiée au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2, alinéa b du TFUE.

Cette lettre ne contient pas d'informations confidentielles et sera donc publiée intégralement sur le site internet <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive