



Bruxelles, le 26.11.2021  
C(2021) 8710 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour  
information.

**Objet: Aide d'État SA.64114 (2021/N) – France  
COVID 19 - Compensation partielle des charges fixes des entreprises  
affectées par la crise COVID-19 en raison des mesures  
administratives d'interdiction d'accueil du public**

Monsieur le Ministre,

**1. PROCÉDURE**

- (1) Le 16 septembre 2021, les autorités françaises ont notifié un régime d'aide visant à compenser partiellement les charges fixes des entreprises affectées par la crise COVID-19 en raison des mesures administratives d'interdiction d'accueil du public. Des informations complémentaires ont été fournies les 14 et 25 octobre et les 3 et 18 novembre 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

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

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 (pour ce qui concerne la mesure notifiée) imposé des interdictions d'accueil du public ou des fermetures administratives<sup>1</sup> pour certaines activités économiques, notamment les activités considérées comme non essentielles<sup>2</sup>. À la suite de l'amélioration de la situation sanitaire, les autorités françaises ont débuté, à partir du mois de mai 2021, une campagne d'assouplissement des mesures de restrictions administratives (seules les activités économiques touchées par des interdictions d'accueil du public ou de fermetures administratives pourront être compensées dans le cadre du régime notifié). Les mesures d'assouplissement ou de suppressions de mesures administratives ne sont cependant ni homogènes ni totales et les autorités françaises considèrent que de nouvelles mesures restrictives (interdictions d'accueil du public ou fermetures administratives) pourraient être adoptées dans un avenir proche en fonction de l'évolution de la situation sanitaire. Ces mesures restrictives entraînent directement une contraction de l'activité des entreprises qu'elles visent (ainsi que des entreprises dont l'activité dépend de l'activité des entreprises visées) alors qu'elles doivent faire face à leurs charges fixes. Dans ce contexte, les autorités françaises envisagent de mettre en place le dispositif notifié qui couvrira la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021.

- (4) La mesure vise à compenser partiellement (70 %) les coûts fixes nets restant à la charge des bénéficiaires. La mesure complète le régime SA.61330, approuvé par la Commission sur la base du point 3.12 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 (l'Encadrement temporaire)<sup>3</sup> qui visait déjà à accorder une aide de 70 % des coûts fixes nets mais était plafonné à 10 millions d'euros, ce qui était insuffisant pour certaines entreprises.

## **2.2. Nature, forme et administration de l'aide**

- (5) L'aide financière allouée par l'État prend la forme d'une subvention versée 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.

---

<sup>1</sup> Les entreprises visées par des « interdictions d'accueil du public » peuvent conserver certaines activités accessoires comme la vente à distance avec livraison ou la vente à emporter.

<sup>2</sup> Les mesures restrictives ont été adoptées sur le fondement du décret 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 puis, à compter du 2 juin 2021, sur le fondement du décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

<sup>3</sup> 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, tel que modifié, en dernier lieu par la Communication de la Commission - Sixième 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 C(2021) 8442, JO C 473, 24.11.2021, p. 1.

### 2.3. Base légale

- (6) La mesure sera introduite par un décret<sup>4</sup> 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

- (7) L'enveloppe budgétaire globale estimée par les autorités françaises est de 700 millions d'euros, financés par le budget de l'État.
- (8) La mesure entrera en vigueur après publication au journal officiel de la République Française du décret instituant le dispositif.
- (9) Le régime d'aides notifié couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2021, dans la mesure où des interdictions d'accueil du public ou des fermetures administratives affectant les activités faisant l'objet de la présente mesure sont en place<sup>5</sup>. Les bénéficiaires pourront envoyer leur demande à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et jusqu'au 31 janvier 2022. Les aides pourront être octroyées jusqu'au 30 juin 2022.

### 2.5. Bénéficiaires

- (10) Seront éligibles les entreprises de toute taille remplissant les critères cumulatifs suivants, appréciés mois par mois pour chaque « période éligible »<sup>6</sup> :
- (a) exercer une activité éligible (cf. considérant (14)) qui a été affectée *de jure* par des mesures administratives (fermetures, interdictions d'accueil du public) au cours de la période éligible ou exercer une activité *de facto* affectée par ces mesures administratives ; sont considérées comme *de facto* affectées par les mesures administratives les activités ou entreprises réalisant plus de 80 % de leur chiffre d'affaires avec des activités affectées *de jure* ;
  - (b) avoir atteint le plafond de l'aide coûts fixes prévue par le régime d'aides SA.61330<sup>7</sup> (c'est-à-dire avoir obtenu une aide de 10 millions d'euros à ce titre) ;

---

<sup>4</sup> Décret [...] instituant une aide « fermeture » visant à compenser les coûts fixes non couverts des entreprises dont l'activité a été affectée par les mesures de restriction administratives visant à lutter contre l'épidémie de covid-19.

<sup>5</sup> Le projet de décret prévoit à ce stade une période d'application du régime se terminant au 31 août 2021 mais la France envisage de prolonger cette période jusqu'au 31 décembre 2021 et souhaite soumettre à l'appréciation de la Commission cette période d'application plus longue afin de prendre en compte un éventuel retour des mesures administratives de restriction pendant l'automne 2021.

<sup>6</sup> La France qualifie de « période éligible » le mois calendaire au titre duquel l'entreprise remplit les conditions d'éligibilité.

<sup>7</sup> Décision de la Commission C(2021)1706 final du 9 mars 2021 dans le cas SA.61330.

- (c) avoir été créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ;
  - (d) avoir perdu au moins 80 % de chiffre d'affaires sur la période éligible par rapport à la même période en 2019, sur l'activité affectée (*de jure* ou *de facto*)<sup>8</sup>, et
  - (e) avoir sur la période éligible un excédent brut d'exploitation (EBE)<sup>9</sup> négatif sur l'activité affectée par les mesures administratives.
- (11) Du fait du critère relatif à la saturation du plafond du régime coûts fixes, les grandes et moyennes entreprises<sup>10</sup> sont plus susceptibles d'être concernées par le dispositif notifié que les micro et petites entreprises.
- (12) Les autorités françaises estiment qu'environ une centaine d'entreprises pourraient bénéficier du régime.
- (13) 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 territorial de la mesure**

- (14) Les bénéficiaires ne peuvent appartenir qu'aux secteurs listés aux annexes 1 (entreprises directement affectées par les mesures administratives) et 2 (entreprises *de facto* affectées par les mesures administratives car elles dépendent directement d'activités interdites par les mesures administratives) du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises, et notamment dans les secteurs suivants, en particulier : restauration, débits de boissons, événementiel, parcs de loisir, hébergement, cinéma, spectacle, agences de voyage, organisation de foires, événements publics ou privés, salons ou séminaires professionnels, congrès, salles de sport, salles de loisir intérieur, galeries d'art, musées, parcs à thème, parcs d'attraction, fêtes foraines, zoos, jardins botaniques, casinos.
- (15) La mesure s'applique sur le territoire national français.

---

<sup>8</sup> Ce critère garantit que, pour chaque période éligible (mois calendaire) donnant lieu à indemnisation, les mesures restrictives ont affecté l'activité du bénéficiaire sur l'intégralité ou la quasi intégralité de la période éligible.

<sup>9</sup> Différence entre les recettes d'exploitation et les charges d'exploitation.

<sup>10</sup> 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 TFUE, JO L 187, 26.6.2014, p. 1.

## 2.7. Éléments de la mesure

### 2.7.1. Calcul de la compensation

- (16) La mesure vise à compenser partiellement (70 %) les coûts fixes non couverts restant à la charge des bénéficiaires. L'aide pour chaque période éligible sera égale à 70 % de l'opposé mathématique<sup>11</sup> de l'EBE sur l'activité affectée<sup>12</sup>. L'EBE est calculé comme la différence entre les recettes (chiffre d'affaires, subventions d'exploitation<sup>13</sup> y compris notamment aides au titre du fonds de solidarité<sup>14</sup> et du dispositif « coûts fixes »<sup>15</sup>) et les charges d'exploitation (coûts fixes et coûts variables)<sup>16</sup>. Le montant correspond donc en substance à 70 % de la perte réalisée au cours du mois calendaire.
- (17) La France précise que les indemnités reçues au titre d'une assurance seront prises en compte dans le cadre d'un contrôle ex post.
- (18) Au vu des points précédents (prise en compte des assurances et des aides déjà perçues au titre d'autres régimes), l'aide sera nette de toute source de financement permettant de couvrir le coût du dommage.

### 2.7.2. Plafonnements de la compensation

- (19) L'aide est égale à la somme des montants auxquels l'entreprise a droit pour chaque période éligible. L'aide sera plafonnée à 25 millions d'euros par bénéficiaire, au niveau du groupe (premier plafonnement).

---

<sup>11</sup> L'EBE étant négatif (critère d'éligibilité, cf. considérant (10)(e)), il est nécessaire d'utiliser l'opposé mathématique pour obtenir un montant positif.

<sup>12</sup> Lorsqu'une partie seulement des activités de l'entreprise a été affectée par les mesures administratives de fermeture, l'aide sera calculée sur un périmètre correspondant à l'activité affectée. La France précise également que le chiffre d'affaires réalisé au titre des activités de vente à distance avec livraison ou vente à emporter (activités qui ont pu croître du fait d'un report de consommation) sera intégré aux recettes prises en compte au titre de l'activité affectée.

<sup>13</sup> Lorsque les aides reçues couvrent plusieurs activités et notamment des activités non affectées par les mesures administratives de fermeture, ces aides seront ventilées au prorata de l'EBE de référence (en cas d'activités clairement dissociées pour des entreprises disposant d'une comptabilité analytique) ou au prorata de la surface affectée à chaque activité.

<sup>14</sup> 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 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.

<sup>15</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2019). Cf. décision de la Commission du 9 mars 2021 dans le cas SA.61330.

<sup>16</sup> Un EBE négatif signifie que les coûts fixes ne sont pas couverts par les recettes nettes (recettes diminuées des coûts variables). L'EBE (négatif) correspond donc aux coûts fixes non couverts.

- (20) Dans la mesure où l'aide ne vise à compenser qu'une partie (70 %) des coûts fixes non couverts et donc des pertes, les autorités françaises considèrent qu'une surcompensation du dommage (total) subi peut en général être raisonnablement exclue. En revanche, le mode de calcul de l'aide (par référence au montant de l'EBE négatif au cours de la période de référence) et le premier plafonnement n'excluent pas en tant que tels une possible surcompensation<sup>17</sup>.
- (21) Le régime notifié prévoit ainsi une vérification systématique et précise du dommage réel subi. Le montant de l'aide ne pourra pas excéder le dommage réel subi (deuxième plafonnement). Afin de déterminer le dommage réel subi par les entreprises du fait des mesures administratives, la France procédera, par entreprise, et en prenant en compte un périmètre d'activités incluant les activités affectées (*de jure* ou *de facto*) par les mesures administratives et les activités liées/substituables (ventes à distance et ventes à emporter)<sup>18</sup>, à une comparaison entre l'EBE au cours de la période éligible (mois calendaire en 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 une correction de 6,3 %<sup>19</sup>.
- (22) Les autorités françaises ont par ailleurs confirmé que tout paiement qui excéderait le dommage découlant de la crise Covid-19 sera récupéré.

### 2.7.3. Contrôle

- (23) 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. pour chaque période éligible, le calcul de l'EBE, la balance générale 2021 et la balance générale 2019 ;
  - c. une attestation d'un expert-comptable ou d'un commissaire aux comptes permettant de certifier toutes les informations nécessaires au calcul de l'aide et à la vérification des conditions d'éligibilité.

---

<sup>17</sup> Notamment dans le cas où une entreprise aurait eu un EBE négatif même en l'absence des mesures administratives de fermeture, par exemple parce qu'elle faisait déjà régulièrement ou structurellement des pertes.

<sup>18</sup> La France a indiqué que, pour les bénéficiaires potentiels de ce régime déjà identifiés, ces activités (ventes à distance et ventes à emporter) avaient augmenté entre 2019 et 2021. La France s'est néanmoins engagée à ne pas les prendre en compte dans le calcul du dommage réel dans l'hypothèse où elles seraient inférieures sur la période éligible de 2021 par rapport à la même période de 2019.

<sup>19</sup> Le facteur correctif de 6,3 % correspond à la baisse estimée par l'INSEE du produit intérieur brut constatée au 1<sup>er</sup> trimestre 2021 pour les services principalement marchands par rapport au 4<sup>ème</sup> trimestre 2019.

- (24) Ces informations et la certification permettront de vérifier l'existence du dommage, de le quantifier précisément, et de s'assurer que le montant d'aide n'excède pas le dommage. La direction générale des finances publiques s'assurera de la véracité des informations transmises afin de procéder aux régularisations nécessaires. 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.

## **2.8. Cumul**

- (25) 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 minimis<sup>20</sup>, lorsque ces aides interviennent sur des assiettes différentes ou sur des coûts éligibles distincts.
- (26) Les aides perçues par le bénéficiaire seront prises en compte pour le calcul du montant de l'aide (cf. considérant (16) et note de bas de page 13).

## **2.9. Rapport**

- (27) 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).

# **3. APPRÉCIATION DE LA MESURE**

## **3.1. Légalité de la mesure**

- (28) 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**

- (29) 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* ».
- (30) 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

---

<sup>20</sup> 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.

doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et affecter les échanges entre États membres.

- (31) La mesure sera introduite par un décret, elle est financée par le budget de l'État et est administrée par ses autorités (voir considérants (5) à (7)). La mesure est dès lors financée par des ressources d'État et est imputable à ce dernier.
- (32) La mesure confère un avantage aux bénéficiaires de l'aide, des entreprises ayant une activité économique (voir considérant 19) par l'attribution d'une subvention directe dans l'objectif de compenser les dommages subis (voir considérant (5)). L'aide financière compense des coûts (les coûts fixes, voir considérant (16)) 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 (10) et (14)) sont éligibles.
- (33) 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.
- (34) La mesure constitue donc une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

### **3.3. Compatibilité**

- (35) 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 événements 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*

- (36) 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 justice<sup>21</sup>, que cette disposition devait être interprétée de manière restrictive.
- (37) 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

---

<sup>21</sup> 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.

domaine.<sup>22</sup> À cet égard, les indicateurs suivants relatifs à l'évènement concerné doivent être cumulativement remplis: (i) imprévisible ou difficile à prévoir<sup>23</sup>; (ii) grande échelle/répercussions économiques importantes<sup>24</sup>, et (iii) caractère extraordinaire<sup>25</sup>.

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

- (38) 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 de contrôle de l'épidémie, de restrictions de voyage ou de perturbations des chaînes d'approvisionnement.
- (39) La flambée de COVID-19, considérée comme une pandémie par l'OMS<sup>26</sup>, 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 2020<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Parmi les événements 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.

<sup>23</sup> Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>24</sup> Pour établir qu'un événement 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).

<sup>25</sup> 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 événement exceptionnel. Il s'agissait certes d'un événement imprévisible, mais qui faisait partie des risques commerciaux auxquels une entreprise est normalement exposée.

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

<sup>27</sup> 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, JO C 91I, 20.3.2020, p. 1.

- (40) Ainsi, la flambée de COVID-19 n'était pas prévisible, se distingue clairement des événements ordinaires de par son caractère, et a entravé le fonctionnement normal du marché.
- (41) Dans ce contexte, l'épidémie de COVID-19 peut être considéré comme un événement 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*

- (42) 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.
- (43) 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. Cette interdiction touche aussi de facto les entreprises ou activités qui entretiennent des relations quasi exclusives (au moins 80 % du chiffre d'affaires) avec des entreprises ou activités affectées par les mesures administratives. Les mesures administratives de fermeture 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 coûts fixes.
- (44) En conséquence, l'épidémie de COVID-19 et les mesures adoptées par les autorités françaises pour contenir la propagation du virus ont directement affecté l'activité économique des bénéficiaires de la mesure notifiée.

### *3.3.4. Proportionnalité de la mesure d'aide*

- (45) 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.
- (46) 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 une partie de la perte résultant du paiement des coûts fixes par les entreprises affectées, alors que leur chiffre d'affaires était réduit, voire nul, du fait de l'évènement exceptionnel.
- (47) Conformément au point 15 ter de 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 ».*

- (48) 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 et les bénéfices effectivement réalisés, a priori inférieurs. Concrètement, il s'agit de la différence entre
- d'une part, 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 janvier à décembre en fonction des interdictions effectivement prononcées pour chaque établissement de chaque bénéficiaire) et sur un périmètre couvrant, pour chaque entreprise, à la fois les activités affectées et, le cas échéant les activités substituables (ventes à distance et ventes à emporter). 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 économiques* » non imputables aux mesures administratives de fermeture (seuls effets que le régime vise à compenser) ;
  - et, d'autre part, le bénéfice (ou l'EBE) réalisé en 2021, durant les périodes de fermeture, sur le même périmètre.
- (49) Les autorités françaises considèrent que la disparition du chiffre d'affaires du fait de l'évènement exceptionnel aboutit à un dommage équivalent aux coûts fixes non couverts pendant les périodes de fermeture (l'EBE négatif). Dans la mesure où l'aide ne représente qu'une fraction (70 %) de cet EBE négatif (considérant 0), il est raisonnable de considérer que la compensation prévue est, en général, inférieure au dommage subi.
- (50) De plus et dans tous les cas, le régime plafonne le montant de l'aide au dommage réel subi par l'entreprise. 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 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'EBE<sup>28</sup> constitue une estimation raisonnable du dommage subi.

---

<sup>28</sup> 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.

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 de l'activité en France pour les services marchands entre le dernier trimestre 2019 et le premier trimestre 2021 (-6,3 % d'après les statistiques officielles, cf. considérant (21)), 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. Le facteur correctif de 6,3 % aboutit d'ailleurs à un EBE de référence 2019 plus faible que celui qui aurait résulté de l'application d'un facteur correctif se rapportant à l'évolution des services marchands entre le premier trimestre 2019 et le premier trimestre 2021 (baisse de l'ordre de 5 %) (et donc à un plafond d'aide inférieur). La mesure ne compensera donc (au plus) que le dommage résultant des mesures administratives de fermeture<sup>29</sup>.

- (51) Par ailleurs, le calcul du dommage sur la base de l'EBE permet d'inclure automatiquement les aides déjà perçues et ayant pour objet ou pour effet de compenser le même dommage ; la France a également précisé que les indemnisations perçues en application d'un contrat d'assurance seraient prises en compte ex post (note de bas de page 13 et considérant (17)).
- (52) 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 (23) et (24)).
- (53) 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.

#### 3.3.5. *Cumul*

- (54) Les autres aides visant, au moins partiellement, à couvrir les mêmes coûts éligibles sont prises en compte dans le calcul de plafonnement du dommage (considérant (18) et note de bas de page 13).

#### 3.3.6. *Conclusion sur la compatibilité*

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

---

<sup>29</sup> Le montant d'aide est par ailleurs plafonné à 25 millions d'euros alors que le dommage subi par certaines entreprises pourrait être supérieur à ce plafond.

#### 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