



Nouvel encadrement européen et premiers régimes français d'aides aux entreprises :

Point sur le fonds de solidarité à destination des entreprises touchées par le Covid-19



Le droit des aides d'État, en tant qu'instrument de soutien aux entreprises, est au cœur de la crise sanitaire que nous traversons. L'objectif de l'Union européenne et des États membres est très clair : éviter une grave récession touchant l'ensemble de l'économie, et, in fine, les entreprises et les ménages.

Le droit européen des aides d'État dispose d'une panoplie de dispositifs permettant de répondre, en partie, à une situation d'une telle envergure. Certains mécanismes peuvent être mis en place sans l'aval de la Commission européenne. Il en va ainsi des mesures générales, applicables à l'ensemble des entreprises, et ne constituant pas des aides d'État faute de sélectivité des mesures d'aides. Elles recouvrent, par exemple, les bonifications fiscales, les reports de prélèvements ou encore les suspensions de cotisations salariales ou sociales.

D'autres leviers d'aides publiques, utilisés en temps normal, pourraient également être mis en œuvre pour soutenir les entreprises rencontrant des difficultés. Les États membres peuvent toujours notifier des mesures individuelles en s'appuyant sur les lignes directrices relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté par exemple ou se fonder sur des régimes cadres exemptés tirés des possibilités offertes par le [Règlement général d'exemption par catégorie](#).

Face à l'ampleur et la gravité de la crise, la Commission européenne a adopté, le 20 mars 2020, un nouvel « *encadrement temporaire pour les aides d'État destinées à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie actuelle de COVID-19* » ([C\(2020\) 1863 final, 19 mars 2020](#)).

Dans le cadre de l'effort global déployé par les États membres pour contrer les effets de la flambée de COVID-19 sur leur économie, cette communication décrit les possibilités offertes par les règles de l'Union aux États membres pour garantir la liquidité et l'accès au financement des entreprises, en particulier des PME confrontées en ce moment à une soudaine pénurie, afin de leur permettre de surmonter la situation actuelle

La Commission énumère dans cette communication les mesures d'aide d'État temporaires qu'elle juge compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, et qui peuvent être autorisées très rapidement après leur notification par l'État membre concerné.

La France s'est fondée sur cet encadrement pour notifier à la Commission européenne trois dispositifs distincts visant à octroyer des garanties subventionnées de prêts à toutes les entreprises, quelles que soient leurs tailles/quelle que soit leur taille : octroi d'une garantie, subventionnée par Bpifrance, sur des crédits d'investissement et de fonds de roulement ; octroi d'une garantie, subventionnée par Bpifrance, sur des lignes de crédits confirmées ; octroi d'une garantie, subventionnée par l'État français, sur des portefeuilles de crédits éligibles comportant des dispositions contractuelles spécifiques ([SA.56709 \(2020/N\)](#)).

Pour répondre au besoin urgent de trésorerie des plus petites entreprises, l'État français a également instauré un premier fonds, cofinancé par l'État et les Régions, intitulé « *fonds de solidarité à destination des entreprises concernées par la crise du Covid 19* ». Ce régime d'aides (SA.56823 et SA.56887) a été validé par la Commission en un temps record. La version non confidentielle n'est, à cette heure, pas encore publiée. D'autres régimes d'aides devraient suivre.

AIDES D'ÉTAT ET COVID-19

Le nouvel encadrement temporaire de la Commission européenne

[L'encadrement temporaire du 20 mars 2020](#) n'est pas une dérogation au droit des aides d'État mais plutôt un cadre plus permissif dans l'attribution des aides publiques aux entreprises en difficulté du fait de la crise sanitaire.

Malgré le contexte de crise, cet assouplissement doit s'intégrer dans la politique de marché de l'Union européenne. La Commission européenne rappelle en effet que les aides doivent aider « *efficacement* » les entreprises touchées par la crise, et leur permettre de rebondir au terme de la crise actuelle en gardant à l'esprit l'importance de mener à bien la double transition écologique et numérique conformément aux objectifs de l'Union.

La Commission considère également que l'intégrité du marché intérieur et de surcroît le respect du principe d'une concurrence libre et non faussée sont des éléments clefs du rétablissement de l'économie des États (pt. 10 de la Communication). Un champ d'application limité est le corollaire de ce rappel des principes essentiels de l'Union. Les États membres disposent en contrepartie d'une grande marge de manœuvre dans le choix des instruments de soutien.

▪ Une application limitée aux entreprises frappées par la crise du Covid-19

En application des dispositions de l'article 107§3 b) du TFUE, les aides doivent répondre à « *une perturbation grave de l'économie d'un État membre* ».

Seules les aides « *nécessaires, appropriées et proportionnées* » pour remédier à la crise seront donc autorisées (pt. 19). Ce faisant, l'État membre doit, dans le cadre de son obligation de notification à la Commission européenne, démontrer que toutes les conditions énoncées dans la Communication sont remplies. Trois conditions générales d'application se dégagent de ce nouvel encadrement temporaire :

(i) L'aide doit uniquement bénéficier aux entreprises.

Cette référence aux entreprises exclut du champ d'application de l'encadrement temporaire les organismes et institutions bancaires. La Communication fait à de nombreuses reprises référence aux PME, qui sont les bénéficiaires privilégiées de cet encadrement.

(ii) Les entreprises doivent avoir subi les conséquences de la crise du Covid-19. Bénéficient d'une présomption d'éligibilité les entreprises contraintes d'avoir fermé ou cessé leurs activités. L'absence de liquidité est un critère essentiel pour l'obtention d'avantages. Un lien de causalité avec les mesures prises pour lutter contre le COVID-19 doit être démontré.

(iii) Tout dispositif d'aide est temporaire : l'encadrement est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020. Toutes les aides entrant dans le cadre de ce dispositif devront être octroyées avant cette date. Cette temporalité est inhérente au caractère exceptionnel de cet encadrement. Surtout, il s'inscrit dans la logique annoncée par la Commission européenne, à savoir qu'une concurrence libre et non faussée constitue la clé de voute du rétablissement des économies européennes.

▪ Les instruments de soutien autorisés

L'encadrement fixe une liste des mécanismes temporaires de soutien aux entreprises. Ils peuvent être classés en cinq catégories.

(i) Aides sous forme de subventions directes, d'avantages fiscaux sélectifs et d'avances remboursables. Les États membres ont la possibilité de mettre en place des régimes accordant jusqu'à 800 000 euros bruts à une entreprise pour lui permettre de faire face à ses besoins de liquidités urgents.

Cette aide est réservée aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté (au sens du RGEC) au 31 décembre 2019. Si l'aide est accordée aux entreprises actives dans les secteurs de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, l'aide ne doit pas bénéficier (partiellement ou totalement) aux producteurs primaires et ne saurait être liée aux prix ou aux quantités achetées auprès des producteurs primaires. L'aide doit être accordée sur le fondement d'un régime doté d'un budget prévisionnel.



(ii) Aides sous forme de garanties sur les prêts contractés par des entreprises auprès des banques.

Les États membres pourront fournir des garanties publiques pour faire en sorte que les banques continuent d'accorder des prêts aux clients professionnels qui en ont besoin. Ces garanties publiques pourront porter sur des prêts permettant d'aider les entreprises à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements. Ces garanties devront être accordées pour une durée maximale de six ans et ne devront pas dépasser un plafond, fixé selon plusieurs critères d'appréciation contenus dans la Communication. Ces aides sont cumulables avec la première catégorie d'aide.

(iii) Aides sous forme de prêts publics bonifiés.

Les États membres pourront accorder des prêts à des taux d'intérêt réduits aux entreprises. Ici encore, le prêt ne devra pas dépasser une durée de six ans ni aller au-delà d'un certain plafond. Ces prêts pourront aider les entreprises à couvrir leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements. Cette aide sera cumulable avec la première catégorie d'aide. Elle ne pourra pas être cumulée avec la deuxième catégorie.

(iv) Aides sous forme de garanties et de prêts acheminés par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers.

Cette catégorie reprend la forme des aides prévues au (ii) et (iii) à la différence qu'elles sont octroyées par l'intermédiaire des banques. Il s'agit ainsi de la possibilité des États membres de s'appuyer sur les capacités de prêts existantes des banques et de les utiliser pour acheminer les soutiens vers les entreprises.

(v) Aides sous forme d'assurance-crédit à l'exportation à court terme.

En situation d'indisponibilité d'assurance privée, les États membres peuvent fournir une assurance-crédit à l'exportation à court terme lorsque cela est nécessaire. Cette couverture publique est justifiée si un grand assureur international privé rapporte la preuve de cette défaillance, ou si au moins quatre exportateurs bien établis dans l'État membre démontrent des exemples de refus de couverture de la part des assureurs pour des opérations spécifiques. Cette aide est cumulable avec la première catégorie d'aide et, de manière alternative, avec la deuxième ou la troisième catégorie d'aide.

Compte tenu de l'urgence de la situation, la Commission européenne s'est engagée à autoriser « *très rapidement* » les mesures d'aides notifiées par les États membres. Cet engagement est tenu : les deux premiers régimes d'aides français (le Plan de sécurisation du financement des entreprises et le fonds de solidarité des entreprises touchées par l'épidémie de Covi-19) ont été validés en quelques jours seulement.

Le fonds de solidarité à destination des entreprises touchées par l'épidémie de Covid-19.

La [loi du 23 mars 2020 \(n°2020-290\)](#) prononçant l'état d'urgence sanitaire a habilité le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, un dispositif d'aide au soutien des entreprises en difficultés face aux mesures de confinement (art. 11 I-1°). Sur ce fondement, [l'ordonnance du 25 mars 2020 \(n°2020-317\)](#) a créé un « *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* ». La Commission européenne a validé ce mécanisme d'aide le 30 mars 2020. Le même jour, le [décret n°2020-371](#) est venu préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de ce fonds.

La combinaison de ces textes fournit un cadre juridique à ce dispositif de soutien.

▪ **Le financement du fonds de solidarité**

Le fonds de solidarité est doté d'une somme de 1,2 milliards d'euros pour une durée de trois mois, prorogeable par décret.

Ce fonds est alimenté principalement par dotation de l'État (750M€). L'article 2 de [l'ordonnance du 25 mars](#) prévoit que, sur la base du volontariat, les régions, les collectivités d'Outre-Mer et tout autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut contribuer à ce fond. Un financement à hauteur de 250 M€ a été acté par les Régions. Une convention doit être conclue entre l'État et chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre volontaire.

Bercy est venu préciser que les grandes entreprises pourront également contribuer au financement du fonds. Les compagnies d'assurance ont d'ores et déjà annoncé une contribution de 200 M€.

▪ **Mise en œuvre du fonds de solidarité**

Les modalités d'exécution du fonds de solidarité sont prévues par les décrets du [30 mars](#) et du [2 avril 2020](#). Ces derniers délimitent les bénéficiaires de ce fonds ainsi que des conditions d'attribution des subventions pour pallier le manque de liquidité des entreprises.

(i) L'identification des entreprises bénéficiaires

Le fonds de solidarité bénéficie aux entreprises. Il s'agit des personnes physiques et des personnes morales de droit privé résidentes fiscales françaises exerçant une activité économique.

Cette définition regroupe un nombre d'acteurs assez élevé, puisque cela inclut les professions libérales, les commerçants, les artistes-auteurs, les associations et toute autre forme de sociétés.

Plusieurs autres conditions prévues à l'article 1^{er} viennent restreindre le champ d'application du fonds de solidarité. Seules sont éligibles les entreprises existantes au 1^{er} février 2020 et viables économiquement, composées au maximum de dix salariés et ayant un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros et un bénéfice inférieur à 60 000 euros au titre du dernier exercice clos.

Les entreprises nouvellement créées peuvent bénéficier du fonds dès lors que le chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020 est inférieur à 83 333 euros.

D'autres conditions relatives à l'autonomie de la société sont exigées pour réserver le bénéfice de cette aide aux petites entreprises.

Une condition d'éligibilité doit cependant être soulignée : les entreprises bénéficiaires ne devaient pas être, au 31 décembre 2019, en difficulté au sens de l'article 2 du [Règlement général d'exemption par catégorie](#). Cette condition exclut toute possibilité de cumul des aides pour les entreprises ayant bénéficié d'un soutien avant la crise du covid19 en raison de leur situation économique.

Une fois la catégorie d'entreprise bénéficiaire identifiée, le décret précise que l'entreprise sollicitant l'aide doit connaître des difficultés liées aux mesures prises pour lutter contre le Covid19.

Le décret prévoit ainsi que les entreprises contraintes d'avoir suspendu leur activité par décision administrative à la suite de la flambée de coronavirus sont éligibles. Il s'agit des établissements listés aux articles 1^{er} des arrêtés du [14](#) et du [15 mars 2020](#) (NOR: [SSAZ2007749A](#) et NOR: [SSAS2007753A](#)).

Sont également éligibles, les entreprises qui ont vu leur chiffre d'affaires mensuel en mars 2020 chuté de 50 % par rapport à leur chiffre d'affaires de l'année précédente au cours de la même période. Cette perte du chiffre d'affaire s'évalue, selon la situation de l'entreprise, à partir d'une comparaison sur la même période de l'année précédente ou par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020.

Pour les personnes physiques ayant bénéficié d'un congé pour maladie, accident du travail ou maternité entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020, ou pour les personnes morales dont le dirigeant a bénéficié d'un tel congé pendant cette période, cette perte est évaluée sur la base du chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre le 1^{er} avril 2019 et le 29 février 2020.

Au regard de cet assouplissement des conditions d'application par le décret du [2 avril 2020](#), il est attendu qu'un très grand nombre de petites et micro-entreprises puisse bénéficier de ce régime d'aides.

L'unique exclusion prévue par le décret concerne les personnes titulaires d'un contrat de travail à temps complet ou d'une pension de vieillesse ou ayant bénéficié d'indemnités journalières de sécurité sociale d'un montant supérieur à 800 euros sur la période du 1^{er} et 31 mars 2020.

(ii) Les conditions d'obtention d'une subvention

Le fonds de solidarité finance les aides forfaitaires de 1 500 euros et les aides complémentaires de 2 000 euros par entreprise.

Une aide forfaitaire pour les entreprises ayant enregistré une perte de chiffre d'affaires. Si la perte est supérieure ou égale à 1500 euros, l'aide sera de 1500 euros. Si la perte est inférieure ou égale à 1500 euros, la somme allouée sera égale au montant de cette perte.

Le chiffre d'affaires est évalué à partir de la différence entre, d'une part, le chiffre d'affaires durant la période comprise entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mars 2020, et, d'autre part, le chiffre d'affaires durant la même période de l'année précédente ou, pour les entreprises créées après le 1^{er} mars 2019, le chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020.

AIDES D'ÉTAT ET COVID-19

La demande d'aide doit se faire par voie dématérialisée, au plus tard le 30 avril 2020. La demande est notamment accompagnée d'une déclaration sur l'honneur de l'entreprise attestant qu'elle remplit les conditions du décret et de l'exactitude des informations déclarées, ainsi que l'absence de dette fiscale ou sociale impayée au 31 décembre 2019, à l'exception des entreprises bénéficiant d'un plan de règlement.

Une aide complémentaire d'un montant de 2000 euros. Cette aide est cumulable avec l'aide forfaitaire de 1500 euros si l'entreprise (i) emploie, au 1^{er} mars 2020, au moins un salarié en contrat à durée indéterminée ou déterminée (ii) est dans l'impossibilité de régler ses dettes exigibles dans les trente jours suivants et (iii) justifie que sa demande d'un prêt de trésorerie (raisonnable) depuis le 1^{er} mars 2020 auprès de sa banque habituelle a été refusée ou est restée sans réponse passé un délai de dix jours.

La demande devra être accompagnée d'une déclaration sur l'honneur attestant que l'entreprise remplit les conditions prévues par le décret et l'exactitude des informations déclarées ; d'une description succincte de sa situation, accompagnée d'un plan de trésorerie à trente jours ; du montant du prêt refusé, du nom de la banque le lui ayant refusé et les coordonnées de son interlocuteur dans cette banque.

La demande d'aide complémentaire devra être réalisée par voie dématérialisée, au plus tard le 31 mai, et sera instruite par les services des Régions ou auprès des services de la collectivité compétente pour les territoires d'Outre-Mer.

Les Régions devront ainsi examiner en particulier le « *caractère raisonnable du montant du prêt refusé, le risque de cessation des paiements et son lien avec le refus de prêt* ».

Compte-tenu de l'urgence et des dizaines de milliers d'entreprises qui devraient solliciter une aide complémentaire, l'appréciation par les Régions du caractère « raisonnable du montant du prêt refusé » devrait reposer sur un mécanisme « automatisé » défini par les 18 Régions tel un pourcentage du chiffre d'affaires de l'exercice clos.

L'analyse du risque de cessation des paiements et son lien avec le refus de prêt supposera l'examen d'un plan de trésorerie, nécessairement plus délicat à interpréter.

Une fois l'instruction achevée, le chef de la collectivité concernée adressera au représentant de l'État la liste des entreprises éligibles et les informations nécessaires pour vérification. La décision d'attribution de l'aide sera notifiée conjointement au bénéficiaire par le représentant de l'État et le chef de l'exécutif de la collectivité.

Liens utiles

[Comment déposer une demande au titre du fonds de solidarité](#)

[Foire aux questions relatives au fonds de solidarité \(mai le 5 avril 2020\)](#)

Contact



Benjamin Boiton

Avocat Associé

TL : +33 (0)4 91 01 95 26

Port.: +33 (0)6 59 33 88 28

Email : benjamin.boiton@adamas-lawfirm.com

