



Bruxelles, 24.4.2020
C(2020) 2742 final

PUBLIC VERSION

This document is made available for
information purposes only.

Objet: Aide d'État SA.56868 (2020/N-2) – France – COVID-19: Garanties des préfinancements des entreprises françaises exportatrices

Monsieur le Ministre,

1. PROCÉDURE

- (1) Par notification électronique du 21 avril 2020, les autorités françaises ont notifié à la Commission une mesure d'aide relative au dispositif de garantie de l'Etat français à des prêts octroyés aux entreprises conformément aux dispositions de l'encadrement temporaire des mesures d'aides d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 adopté le 19 mars 2020 tel que modifié (ci-après « encadrement temporaire »).¹
- (2) Les autorités françaises confirment que la notification ne contient pas d'informations confidentielles.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

- (3) Les autorités françaises considèrent que la flambée actuelle de COVID-19 a affecté l'économie réelle. La mesure notifiée fait partie d'un dispositif plus large

¹ 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. 1–9), tel que modifié (JO C 112I, 4.4.2020, p. 1–9).

Son Excellence Monsieur Jean-Yves LE DRIAN
Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
37, Quai d'Orsay
F - 75351 PARIS

de mesures prises par la France et vise à préserver la continuité de l'activité économique et en particulier à répondre aux besoins de financement des entreprises dont l'activité subit un choc brutal à la suite des mesures d'urgence sanitaires prises par les autorités françaises à partir du 5 mars 2020² et renforcées le 14 mars 2020³.

- (4) La mesure est expressément basée sur les dispositions de l'article 107, paragraphe 3, point b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »), tel que visé à la Section 2 de l'encadrement temporaire.

2.1. Nature et forme de la mesure

- (5) L'Etat français, à travers son opérateur Bpifrance Assurance Export (sous le statut de quasi-régie), garantit aux établissements bancaires partenaires d'entreprises françaises exportatrices la mise en place de crédits de préfinancement.
- (6) Les autorités françaises indiquent que ce dispositif de soutien aux entreprises était jusqu'à présent encadré par la Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties⁴ (« la Communication de 2008 »), et remplit l'intégralité des conditions de la section 3.4. permettant de qualifier la garantie comme ne constituant pas une aide d'Etat. En particulier, les quotités garanties maximales sont fixées à 80% du solde restant dû de chaque crédit de préfinancement pour les entreprises exportatrices dont le chiffre d'affaires est inférieur à EUR 150 million (et 50% pour les autres)⁵.
- (7) Les autorités françaises ont notifié pour les entreprises exportatrices dont le chiffre d'affaires est inférieur à EUR 1,5 milliard (définition statistique française incluant les petites et moyennes entreprises – PME - et les établissements de taille intermédiaire - ETI)⁶, un rehaussement des quotités garanties à hauteur de 90%, c'est-à-dire au-delà du maximum autorisé par la Communication de 2008 permettant d'exclure la présence d'aide. L'ensemble des autres paramètres du dispositif reste inchangé.
- (8) La présente décision vise le dispositif ainsi modifié, pour autant qu'il s'applique aux entreprises exportatrices dont le chiffre d'affaires est inférieur à EUR 1,5 milliard.

² Décret n°2020-191 du 4 mars 2020, JORF n°0055 du 5 mars 2020, texte n° 1.

³ Décret n°2020-242 du 13 mars 2020, JORF n°0063 du 14 mars 2020, texte n° 3.

⁴ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties (OJ C 155, 20.6.2008, p. 10–22).

⁵ Voir le point 3.4c) de la Communication de 2008.

⁶ Les catégories de PME et ETI sont définies à l'article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique. La définition des PME telle qu'adoptée par le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 correspond à la définition des petites et moyennes entreprises de la Recommandation de la Commission 2003/361 du 6 Mai 2003.

- (9) Les autorités françaises indiquent que, pour les entreprises exportatrices dont le chiffre d'affaires est supérieur à EUR 1,5 milliard, le rehaussement des quotités garanties de 50% à 70% continue de remplir les conditions de la Communication de 2008 excluant la présence d'une aide d'Etat. Ce rehaussement ne fait pas partie de la notification et n'est donc pas analysé. Il ne fait pas partie du champ d'application de la présente décision.

2.2. Base juridique nationale

- (10) Le fonctionnement du dispositif et des relations entre l'Etat et son opérateur, Bpifrance Assurance Export, pour la prise en garantie à l'export au nom et pour le compte de l'Etat sont régis par les articles L.432-1 et suivants, et R.442-2 et suivants du Code des assurances.
- (11) Le relèvement des quotités garanties est acté dans le droit interne sur décision du Ministre de l'Economie et des Finances, après avis de la Commission interministérielle des garanties au commerce extérieur, conformément à l'article 15 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

2.3. Organismes attributaires de la mesure

- (12) La mesure sera appliquée par Bpifrance Assurance Export.

2.4. Budget et période d'attribution de la mesure

- (13) Les autorités françaises estiment le budget prévisionnel de la mesure à EUR 4million, c'est-à-dire la moyenne des trois années où le résultat financier annuel du dispositif a été le plus déficitaire pendant les quinze dernières années, incluant les épisodes des crises financières entre 2008 et 2012.

2.5. Bénéficiaires

- (14) Les bénéficiaires du rehaussement de la quotité de la garantie à 90% sont les PME et ETI françaises dont le chiffre d'affaires est inférieur à EUR 1,5 milliard et dont les opérations d'exportations remplissent des conditions de part minimum de valeur ajoutée située sur le territoire français⁷, quel que soit leur secteur d'activité.
- (15) Les mesures ne peuvent être accordées qu'à des entreprises qui n'étaient pas en difficulté⁸ à la date du 31 décembre 2019.

⁷ La part française doit être de 20 % au minimum de la valeur du contrat (telle que définie par l'Arrangement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public) pour être éligible à la garantie. Cette condition est actée dans la Question de Principe du 26 mai 2016, sur décision du Ministre de l'Economie et des Finances, après avis de la Commission interministérielle des garanties au commerce extérieur, conformément à l'article 15 de la loi n°49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économiques.

⁸ Les entreprises en difficulté sont définies par référence à l'article 2(18) du Règlement (UE) No 651/2014 de la Commission 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).

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

- (16) La mesure est ouverte à tous les secteurs d'activité. Elle est applicable sur tout le territoire français.

2.7. Eléments de base de la mesure notifiée

2.7.1. Nature des instruments éligibles à la garantie

- (17) La mesure vise à garantir aux établissements bancaires partenaires d'entreprises françaises exportatrices la mise en place de crédits de préfinancement.

2.7.2. Montant maximal des instruments éligibles

- (18) Les autorités françaises confirment que le montant global des crédits de préfinancements garantis par bénéficiaire n'excède pas 25 % du chiffre d'affaires total réalisé par le bénéficiaire en 2019.
- (19) Dans des cas dûment justifiés et sur la base d'une autocertification, par le bénéficiaire, de ses besoins de liquidités, le montant du crédit de préfinancements peut être majoré afin de couvrir les besoins de liquidités pendant les 18 mois suivant la date de l'octroi dans le cas des PME et pendant les 12 mois suivant la date de l'octroi dans le cas des grandes entreprises. Ce recours sera limité aux cas où le critère visé au considérant (18) ci-dessus ne constitue pas un bon indicateur des besoins de liquidités, notamment lorsque le bénéficiaire est une entreprise nouvelle ou récemment créée, lorsque l'entreprise est impactée dans une très forte mesure par la crise sanitaire, lorsque l'entreprise a un besoin de liquidité élevée pour reprendre son activité industrielle ou commerciale suite à un arrêt dû à la crise sanitaire, ou encore lorsque l'entreprise opère dans un secteur stratégique pour l'économie nationale.

2.7.3. Montant maximal de la garantie

- (20) La garantie couvre au maximum 90% du montant des crédits de préfinancements. Les autorités françaises confirment que les pertes sont subies de manière proportionnelle et dans les mêmes conditions par l'établissement de crédit et par l'État.
- (21) Lorsque le volume du prêt diminue au fil du temps, par exemple parce que le prêt commence à être remboursé, le montant garanti doit diminuer dans les mêmes proportions.

2.7.4. Durée maximale de la garantie

- (22) Les autorités françaises confirment que la durée maximale de la garantie est limitée à six ans.

2.7.5. Période d'octroi de la garantie

- (23) Les garanties seront octroyées au plus tard le 31 décembre 2020.
- (24) Le rehaussement de la quotité garantie à 90 % ne pourra s'appliquer qu'aux nouvelles promesses de garanties des préfinancements.

2.7.6. Rémunération de la garantie

- (25) La commission que facture l'établissement de crédit à l'exportateur est partagée entre l'établissement et l'Etat français, via Bpifrance Assurance Export, à hauteur des quotes-parts respectives.
- (26) Les autorités françaises confirment que la tarification minimale respectera les planchers de tarification détaillés au point 25(a) de l'encadrement temporaire:

Type de bénéficiaire	Marge pour risque de crédit pour la 1ère année	Marge pour risque de crédit pour les 2e— 3e années	Marge pour risque de crédit pour les 4e— 6e années
PME	25 points de base	50 points de base	100 points de base
Grandes entreprises	50 points de base	100 points de base	200 points de base

2.7.7. Autres caractéristiques

- (27) Comme indiqué au considérant (7), l'ensemble des autres paramètres du dispositif actuel de garantie de préfinancements reste inchangé. La mobilisation des garanties reste ainsi inchangée et fait l'objet de conditions contractuelles spécifiques devant être agréées par les parties prenantes lors de l'octroi de la garantie.

2.7.8. Cumul des aides et montant maximum de la garantie

- (28) Les aides allouées au titre du présent régime, peuvent se cumuler, au niveau de chaque entreprise avec les aides octroyées au titre des règlements *de minimis* et de tout régime notifié ou exempté en vigueur en France y compris dans le cadre de l'encadrement temporaire.
- (29) Les plafonds d'aide et les maxima de cumul fixés dans le cadre de la mesure s'appliquent, que le soutien au projet bénéficiant de l'aide soit entièrement financé par des ressources d'État ou partiellement financé par l'Union.
- (30) Les aides au titre de la mesure peuvent être cumulées avec d'autres aides compatibles et aides *de minimis*, pour autant que les règles de cumul prévues par les différents règlements *de minimis* soient respectées, ou avec d'autres formes de financement de l'Union pour autant que les intensités d'aide maximales indiquées dans les lignes directrices pertinentes ou le règlement d'exemption par catégorie soit respecté.
- (31) Dans le cas où l'aide au titre de la mesure est cumulée avec d'autres aides accordées au titre de cette mesure ou au titre d'une autre mesure autorisée dans le cadre temporaire par la même autorité subventionnaire compétente ou par une autre, les montants d'aide maximaux par bénéficiaire établis dans l'encadrement temporaire et/ou les plafonds maximums des prêts par bénéficiaire spécifiés aux points 25 d) et 27 d) de l'encadrement temporaire seront respectés pour chaque entreprise.

2.8. Modalités de suivi et de contrôle

- (32) Les autorités françaises s'engagent à respecter les règles contenues à la section 4 de l'encadrement temporaire relatives au suivi des aides et à la transmission des rapports annuels. En particulier, au plus tard le 31 décembre 2020, une liste des régimes mis en place sur la base de l'encadrement temporaire doit être fournie à la Commission, ainsi que les informations nécessaires démontrant que les bénéficiaires n'étaient pas des entreprises en difficulté au 31 décembre 2019. L'ensemble des informations relatives aux aides allouées aux entreprises dans le cadre des mesures d'aides seront conservées pendant une période de 10 ans.

3. APPRÉCIATION DE LA MESURE

3.1. Légalité de la mesure

- (33) En notifiant la mesure avant sa mise en œuvre, les autorités françaises ont respecté les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

3.2. Existence d'une aide d'Etat

- (34) En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, « *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* ».
- (35) La mesure implique l'utilisation de ressources d'État puisqu'elle est mise à disposition par Bpifrance, un organisme public détenu par l'Etat. Les mesures sont également imputables à l'Etat français compte tenu de la base juridique nationale des mesures notifiées.
- (36) La mesure est sélective puisqu'elle ne s'applique qu'aux PME et ETIs françaises. Enfin, les mesures s'appliquent uniquement aux entreprises exportatrices dont les opérations d'exportations remplissent des conditions de part minimum de valeur ajoutée située sur le territoire français.
- (37) La mesure implique un rehaussement des quotités garanties à hauteur de 90%. Selon le point 3.2 (c) de la Communication de 2008, si un Etat membre souhaite accorder une garantie dépassant le seuil de 80 % et affirme qu'elle ne constitue pas une aide, il doit étayer son affirmation et la notifier à la Commission afin qu'elle puisse apprécier valablement s'il s'agit d'une aide d'Etat. Dans le cas présent, la France n'a pas affirmé que le rehaussement au-delà de 80% ne constitue pas une aide et n'a pas étayé une telle affirmation. Dès lors, il ne peut être exclu que la mesure confère un avantage aux bénéficiaires sous forme de diminution des coûts qu'ils devraient supporter dans des conditions normales de marché. Sur la base des seuls éléments contenus dans la notification, il n'est donc pas possible d'établir avec certitude si un avantage économique a été conféré aux bénéficiaires.
- (38) La mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres étant donné que le régime n'est pas limité aux bénéficiaires actifs dans des secteurs où il n'existe pas de commerce entre les Etats membres.

- (39) Par conséquent, dans le cas spécifique de la mesure notifiée, il est difficile de déterminer avec certitude, sur la base des informations disponibles, si la mesure confère un avantage aux bénéficiaires. Toutefois, si la mesure notifiée doit être qualifiée d'aide d'État, la Commission considère qu'elle peut, en tout état de cause, être déclarée compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), TFUE comme démontré dans la section 3.3.

3.3. Compatibilité

- (40) Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, la Commission peut déclarer compatibles avec le marché intérieur les aides destinées « à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ».
- (41) En adoptant l'encadrement temporaire, la Commission a reconnu que « l'épidémie de COVID-19 concerne tous les États membres et que les mesures de confinement prises par les États membres ont un impact sur les entreprises ». La Commission a conclu qu'« une aide d'État est justifiée et peut être déclarée compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, pour une période limitée, pour remédier à la pénurie de liquidités des entreprises et faire en sorte que les perturbations causées par l'épidémie de COVID-19 ne compromettent pas leur viabilité, en particulier des petites et moyennes entreprises ».
- (42) La mesure notifiée vise à permettre aux entreprises affectées par les conséquences de la flambée de COVID-19 de bénéficier de garanties publiques au cours d'une période où le fonctionnement normal du marché, et en particulier de l'accès au crédit, est gravement perturbé par la flambée de COVID-19 qui affecte l'ensemble de l'économie et entraîne de graves perturbations de l'économie réelle des États membres.
- (43) La mesure notifiée fait partie d'une série de mesures conçues au niveau national par les autorités françaises pour remédier à une perturbation grave de leur économie liée au choc brutal résultant des mesures d'urgence sanitaires prises par les autorités françaises. L'importance de la mesure pour stimuler l'octroi de prêts par des banques privées aux entreprises au cours de la flambée de COVID-19 est largement acceptée par les analystes économiques. La Commission tient notamment compte du fait que cette mesure, bien que visant les entreprises exportatrices, s'inscrit dans un ensemble de mesures qui visent également à faciliter l'octroi de prêts ou des opérations d'assurance-crédit pour des opérations domestiques.
- (44) De plus, la mesure a été conçue pour répondre aux exigences de l'encadrement temporaire, et en particulier aux dispositions relatives aux aides sous forme de garanties décrites à la section 3.2.
- (45) La Commission considère que la mesure est nécessaire, appropriée et proportionnée pour remédier à une perturbation grave de l'économie de l'État membre et remplit toutes les conditions de l'encadrement temporaire, notamment:
- a) Les primes de garanties respectent les dispositions du point 25(a) de l'encadrement temporaire (considérant (25) et (26)).

- b) Les garanties sont octroyées avant le 31 décembre 2020 inclus, conformément au point 25(c) de l'encadrement temporaire (considérant (23)).
- c) Le montant maximal de l'instrument sous-jacent respecte les conditions établies aux point 25(d) de l'encadrement temporaire (considéranants (18) et (19)). En particulier, étant donné que les cas où le montant global des prêts par bénéficiaire dépasse les plafonds du point 25(d)(ii) du cadre temporaire sont dûment justifiés, la Commission considère que l'aide correspondante est proportionnée, car elle comprend un plafond maximal lié aux besoins réels de liquidité du bénéficiaire, que l'autorité d'octroi de l'aide est en mesure de vérifier, pendant les 18 mois suivant la date de l'octroi dans le cas des PME et pendant les 12 mois suivant la date de l'octroi dans le cas des ETI. Les bénéficiaires sont des PME ou des ETI qui rencontrent généralement de plus grandes difficultés à recevoir des financements que les grandes entreprises, même en temps normal.
- d) La durée maximale de la garantie est limitée à 6 ans (considérant (22)). Par ailleurs, la quotité maximale de l'instrument sous-jacent bénéficiant de la garantie n'excède pas 90%, sur la base d'une garantie en pertes finales conformément au point 25(f)(i) de l'encadrement temporaire (considérant (20)).
- e) La garantie vise des crédits de préfinancements (considérant (17)). Ces instruments couvrent des besoins en investissements et en fonds de roulement, conformément au point 25(g) de l'encadrement temporaire (section 2.7.1).
- f) Les entreprises en difficulté au 31 décembre 2019 ne peuvent pas bénéficier des mesures en lien avec le point 25(h) de l'encadrement temporaire (considérant (15)).
- g) Les mesures introduisent des assurances concernant l'éventuelle aide indirecte en faveur des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers afin de limiter les distorsions de concurrence indues. Les dispositions actuelles du dispositif garantie de préfinancement continuent en particulier de s'appliquer. En particulier, la commission que facture l'établissement de crédit est partagée entre l'établissement et l'Etat français, via Bpifrance Assurance Export, à hauteur des quotes-parts respectives (considérant (25)). Cette méthode permet d'assurer une tarification entièrement déterminée par l'établissement de crédit privé en fonction du risque qu'il perçoit de l'exportateur auquel il accorde un crédit de préfinancement. Ces assurances garantissent que ces établissements transmettent, dans toute la mesure du possible, les avantages des mesures notifiées aux entreprises bénéficiaires.
- h) Les autorités françaises ont confirmé que les règles relatives au suivi et au contrôle de la mise en œuvre des mesures prévues par les points 34 à 38 de l'encadrement temporaire seront respectées (considérant (32)).

- i) En conformité avec la section 5.3 de la Communication de la Commission sur l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides d'Etat sous forme de garanties⁹, la mobilisation des garanties est liée à des conditions contractuelles spécifiques devant être agréées par les parties prenantes lors de l'octroi de la garantie (considérant (27)).
 - j) Les règles de cumul des aides sont également respectées (considéranants (28) au (31)).
- (46) En conséquence, la Commission considère que les mesures notifiées sont nécessaires, adéquates et proportionnelles pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre et remplissent toutes les conditions énoncées dans l'encadrement temporaire.

4. CONFORMITÉ AUX DISPOSITIONS INTRINSÈQUEMENT LIÉES DE LA DIRECTIVE 2014/59/UE ET DU RÈGLEMENT (UE) NO 806/2014

- (47) Sans préjudice de l'éventuelle application de la directive 2014/59/UE établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement¹⁰ (ci-après la « directive BRRD ») et du règlement (UE) no 806/2014 sur le mécanisme de résolution unique¹¹ (ci-après le « règlement MRU »), dans le cas où un établissement bénéficiant des mesures faisant l'objet de la présente décision remplit la condition d'application de ladite directive ou dudit règlement, la Commission note que les mesures notifiées ne semblent pas enfreindre les dispositions intrinsèquement liées de la directive BRRD et du règlement MRU.
- (48) En particulier, les aides accordées par les États membres aux entreprises non financières, comme bénéficiaires finaux, conformément à l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE au titre de l'encadrement temporaire, qui transitent par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers en tant qu'intermédiaires financiers, peuvent également constituer un avantage indirect pour ces établissements. Néanmoins, une telle aide indirecte n'a pas pour objectif de préserver ou de rétablir la viabilité, la liquidité ou la solvabilité de ces établissements. L'objectif de l'aide est de remédier à des problèmes de liquidité affectant des entreprises non-financières et d'assurer que les conséquences de la flambée de COVID-19 ne menacent pas la viabilité de ces entreprises, en particulier les PME. En conséquence, une telle aide n'est pas qualifiée de soutien financier public exceptionnel au sens de l'article 2(1)(28) de la directive BRRD et de l'article 3(1)(29) du règlement MRU¹².

⁹ JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

¹⁰ JO L 173 du 12.6.2014, p. 190-348.

¹¹ JO L 225 du 30.7.2014, p. 1-90.

¹² Points 6 et 29 de l'encadrement temporaire.

- (49) De plus, comme indiqué au considérant (45)(g) ci-dessus, les mesures notifiées introduisent des assurances concernant l'éventuelle aide indirecte en faveur des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers afin de limiter les distorsions de concurrence indues. Ces assurances garantissent que ces établissements transmettent, dans toute la mesure du possible, les avantages des mesures notifiées aux entreprises bénéficiaires.
- (50) La Commission conclut donc que la mesure notifiée n'enfreint pas les dispositions intrinsèquement liées de la directive BRRD et du règlement MRU.

5. CONCLUSION

Eu égard aux éléments qui précèdent, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections au regard de la mesure notifiée au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, alinéa b du TFUE.

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

Pour la Commission

Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE