

Le fonds de solidarité à destination des entreprises : une mise en œuvre rapide dans un contexte instable

PRÉSENTATION

Le fonds de solidarité est, avec l'indemnisation de l'activité partielle et les prêts garantis par l'État, l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises mis en œuvre par le Gouvernement depuis mars 2020 afin de limiter les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Il permet de verser une aide directe réservée, dans un premier temps, aux très petites entreprises (TPE), aux micro-entrepreneurs, aux indépendants et aux professions libérales qui ont fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative ou connu une baisse importante de leur chiffre d'affaires du fait du confinement. Des critères d'éligibilité peu nombreux, une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée et des contrôles a priori très restreints ont été retenus pour permettre un versement rapide de l'aide.

Le dispositif a fortement évolué au cours de la crise : conçu en mars 2020 comme un dispositif simple pour les très petites entreprises, il est devenu plus complexe à partir du premier déconfinement, avec un ciblage sur certains secteurs pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, entre juillet et septembre 2020.

À partir d'octobre, les nouvelles mesures de restriction d'activité ont entraîné des modifications substantielles du fonds. Il a de nouveau été ouvert à tous les secteurs et, pour ceux d'entre eux les plus touchés par la crise (restauration, hôtellerie, événementiel, etc.), le plafond des aides a été significativement accru (10 000 € par mois, puis 200 000 € à compter de décembre 2020) tout comme la taille des entreprises éligibles (jusqu'à 50 salariés, puis sans plafond à compter de décembre).

Les travaux de la Cour, qui s'appuient notamment sur une enquête conduite en août auprès d'entreprises éligibles au fonds et sur une comparaison internationale, ont principalement porté sur la mise en œuvre du fonds de solidarité et son utilisation jusqu'à fin septembre 2020 (premiers confinement et déconfinement). Ils retracent également son évolution à compter d'octobre 2020 (deuxième vague de la crise sanitaire), ainsi que les dépenses associées connues au 28 février 2021. Compte tenu des délais dans lesquels ils ont été réalisés, ces travaux ne permettent pas d'évaluer l'impact du fonds de solidarité, notamment en termes d'emplois maintenus ou de faillites évitées.

Mesure générale de soutien initialement destinée aux très petites entreprises, le fonds de solidarité a été mis en place avec une grande efficacité, sa conception simple permettant des paiements très rapides et des adaptations régulières au vu des difficultés rencontrées lors des deux premières phases de la crise sanitaire (I). Ce dispositif a été utilisé, entre mars et septembre 2020, par plus de 1,7 million de très petites entreprises, avec une fraude assez limitée, et s'est ainsi avéré être un très bon outil pour le versement en urgence d'aides de faible montant (II). Depuis octobre 2020, le fonds de solidarité permet également de distribuer des subventions beaucoup plus élevées à des entreprises de plus grande taille. Le maintien dans la durée du fonds, combiné à un élargissement qui en change la nature, emporte des risques qu'il est nécessaire de mieux maîtriser (III).

I - Un dispositif déployé très rapidement, qui a évolué à plusieurs reprises

A - De mars à septembre 2020, un dispositif national simple pour répondre à une situation d'urgence

1 - Une aide générale pour limiter les effets de la crise sur les très petites entreprises

Le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et le décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, avec une enveloppe financière initiale de 1 Md€.

Lors des premiers confinement et déconfinement, du 17 mars au 30 septembre 2020, les dépenses du fonds de solidarité ont représenté 6,6 Md€¹⁶² pour des ressources totales de près de 9 Md€, dont 8 Md€ financés par l'État, 467 M€ par les régions¹⁶³ et 398 M€ par les sociétés d'assurance, soucieuses de contribuer compte tenu de leur refus de prendre en charge les pertes d'activité liées à la crise. S'y sont ajoutées diverses autres contributions¹⁶⁴.

Dispositif national, le fonds de solidarité a été présenté dès sa création comme un outil mis en place conjointement par l'État et les régions, en raison de leurs compétences en matière de développement économique depuis la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015¹⁶⁵.

À sa conception, en mars 2020, le fonds de solidarité comportait deux volets de subventions :

- le volet 1 répondait à une logique de revenu de substitution pour les petites entreprises et les indépendants, défini en lien avec le préjudice subi par les entreprises. Il permettait le versement d'une aide égale à la perte de chiffre d'affaires mensuelle de l'entreprise dans la limite de 1 500 € par mois, renouvelable chaque mois ;
- le volet 2, destiné à renforcer la trésorerie des entreprises les plus en difficulté, a été conçu comme un dispositif anti-faillite. Réservé aux entreprises ayant déjà bénéficié du volet 1, sous réserve de critères spécifiques plus approfondis, il ne pouvait être demandé qu'une seule fois. Son montant a été fixé, à la création du fonds, entre 2 000 € et 5 000 €, selon la taille et la situation de l'entreprise.

Un volet « 2 bis » a été ajouté en juin 2020¹⁶⁶ pour permettre aux départements, communes ou établissements publics de coopération intercommunale d'aider des entreprises de leur territoire, bien que le développement économique n'entre plus dans leur champ de compétence. Ce volet permettait aux entreprises bénéficiaires des deux volets 1 et 2, situées sur le territoire de collectivités infrarégionales ayant contribué au fonds, de recevoir automatiquement une aide complémentaire allant de 500 € à 3 000 €.

¹⁶² Les dépenses constatées correspondent aux aides versées au titre des mois de mars à septembre 2020, donc à l'engagement financier du fonds sur les premiers confinement et déconfinement, avant les nouvelles restrictions décidées dans le cadre de la deuxième vague de la pandémie à partir de fin septembre (fermetures, couvre-feu puis second confinement).

¹⁶³ Au 28 février 2021, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Martinique n'avaient pas versé le solde de leur contribution (respectivement 29 M€ et 0,2 M€).

¹⁶⁴ Collectivités d'outre-mer (3,2 M€, auxquels devrait s'ajouter 0,5 M€ de reliquat à verser par Saint Pierre et Miquelon), autres collectivités (1,1 M€), entreprises Hermès et Meridiam (3,1 M€).

¹⁶⁵ Accord du 17 mars 2020 entre le Premier ministre et les présidents de régions pour une participation des régions au financement du fonds.

¹⁶⁶ Décret n° 2020-757 du 20 juin 2020.

Ne fonctionnant pas selon les principes de solidarité nationale retenus pour le volet 2, ce qui a été source de complexité¹⁶⁷, ce volet 2 bis s'est avéré inopérant. Au 30 novembre, seuls 78 paiements avaient été réalisés, pour un montant marginal¹⁶⁸. La possibilité pour les collectivités de délibérer pour y recourir est fermée depuis fin octobre 2020.

Des dispositifs similaires mis en place dans de nombreux pays

La comparaison internationale conduite par la Cour des comptes pour neuf pays¹⁶⁹ montre que des mesures similaires au fonds de solidarité ont partout été adoptées au printemps 2020. Huit pays ont choisi de recourir à des subventions directement distribuées aux petites entreprises et aux indépendants pour faire face à l'impact économique du coronavirus. Seuls les États-Unis ont opté pour une aide sous forme de prêt.

Si, lors du premier confinement, la plupart de ces pays ont choisi de définir des critères d'éligibilité et des formats d'aides similaires à la France, c'est-à-dire un critère principalement de baisse de chiffre d'affaires et un calcul de l'aide proportionnel à cette baisse, certains ont choisi de procéder à des calculs différents. Ainsi, plusieurs pays ont opté pour des critères de comparaison des coûts non compressibles avec le chiffre d'affaires (Allemagne), de valeur foncière de l'entreprise (Royaume-Uni) ou encore de masse salariale (Australie). Pour ce qui est du calcul de l'aide versée, il pouvait également être forfaitaire (Royaume-Uni, Belgique, Australie, Pays-Bas pour les PME), proportionnel aux coûts fixes (Allemagne), ou encore relatif au minimum social (Espagne, Pays-Bas pour les indépendants).

Comme en France, lors de la phase aiguë de la crise, la plupart des pays ont eu recours à une aide dont l'instruction était simple et le versement rapide, l'objectif étant de limiter les pertes économiques des établissements fermés administrativement ou dont l'activité était fortement diminuée. Avec une dépense à fin juillet représentant 0,29 % du PIB, l'enveloppe financière que la France y a consacrée avant les élargissements du dispositif intervenus après l'été, se situait, sur la même période et pour les dispositifs équivalents, en dessous de la moyenne des pays étudiés (0,38 % du PIB). L'analyse des dépenses réalisées sur la totalité de l'année 2020 permettra de déterminer l'évolution du positionnement de la France au niveau international.

¹⁶⁷ Il nécessitait un fléchage manuel des aides par collectivité contributrice et la signature de conventions tripartites entre l'État, les régions et les autres collectivités concernées.

¹⁶⁸ 117 000 € au profit d'entreprises de Lorient agglomération. D'autres paiements devaient être réalisés en Haute-Saône suite à la signature d'une convention tripartite.

¹⁶⁹ Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

2 - Un volet 1 privilégiant la rapidité du versement des aides

Lors de la mise en place de l'aide, l'objectif premier du volet 1 a été la rapidité du versement, ce qui a conduit à prévoir des critères d'éligibilité peu nombreux. Ont été ciblés les très petites entreprises (TPE) et les travailleurs non salariés (micro-entrepreneurs, indépendants, professions libérales, etc.), avec des critères de taille et d'impact de la crise. Les principaux critères¹⁷⁰, cumulatifs, étaient les suivants :

- un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 1 M€ ;
- un nombre de salariés inférieur ou égal à 10 salariés ;
- un bénéfice annuel inférieur ou égal à 60 000 € ;
- avoir fait l'objet d'une fermeture administrative ou subi une perte de chiffre d'affaires significative (seuil fixé à -70 % dans le décret du 30 mars, ramené à -50 % dès le 2 avril 2020).

Une procédure de dépôt et de traitement des demandes simple et très automatisée, avec une demande faite en ligne sur la base d'informations essentiellement déclaratives (des formulaires papier étant mis à disposition des entrepreneurs ne maîtrisant pas internet), a été mise en place.

Dans le contexte d'urgence, les exigences de simplicité et de rapidité de déploiement ont effectivement prévalu sur des considérations de prévention de la fraude, si bien que les contrôles *a priori* ont été limités autant que possible, comme dans la plupart des autres pays, avec un recours fréquent à des déclarations sur l'honneur. Pour bloquer les fraudes et les erreurs les plus grossières, la direction générale des finances publiques (DGFiP) a toutefois mis en place des contrôles de cohérence, en grande partie automatisés, entre le dépôt de la demande et la mise en paiement.

¹⁷⁰ Des précisions ont été introduites dans le décret d'application, afin notamment que le dispositif soit ciblé sur les entreprises ayant le plus besoin d'un soutien (assouplissement des conditions de cumul avec un contrat de travail ou avec des indemnités journalières), et des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne en matière d'aides d'État (voir *infra*).

Des dispositifs de contrôle développés progressivement

Les contrôles mis en place par la DGFIP sur le volet 1 s'exerçaient au départ à deux niveaux : contrôles automatiques *ex ante* ; contrôles par les services déconcentrés en cas d'anomalie signalée.

À fin mai 2020, sur 2 668 255 formulaires de demande d'aide, la DGFIP avait dénombré 92 249 rejets automatiques renvoyés pour examen dans les services (soit 3 %), dus, pour la plupart, au fait que les entrepreneurs avaient saisi leurs coordonnées personnelles et non celles de l'entreprise, ou bien au blocage des paiements en double (45 585). Après correction et, le cas échéant, mise en paiement suite à instruction complémentaire, le taux de rejet à fin mai s'établissait à 1,72 % des demandes.

Ce taux de rejet a progressivement augmenté avec la prolongation du fonds et l'évolution des critères d'éligibilité. Au 30 septembre, les filtres automatiques avaient abouti au rejet et renvoi pour examen de plus de 500 000 demandes. Après transmission aux services déconcentrés, et le cas échéant mise en paiement après vérification, le taux de rejet final s'élevait à 8,8 % à cette date (444 312 demandes rejetées¹⁷¹).

Ces contrôles *a priori* ont été complétés à partir de juillet 2020 par des contrôles *a posteriori*. Une première sélection de 91 740 dossiers a été opérée, centrée sur les entreprises en sommeil réactivées postérieurement à la date d'ouverture du fonds, les entreprises liées à des réseaux identifiés comme frauduleux, les multi-demandeurs ou les entreprises défaillantes depuis un certain temps. Au 31 décembre 2020, les contrôles avaient permis d'identifier 24 820 demandes irrégulières émanant d'environ 10 000 entreprises, pour un montant total de 30,3 M€. Ce chiffre devrait augmenter avec la poursuite des contrôles sur cette première liste d'une part, et par le traitement d'une seconde sélection de 103 000 dossiers sur la période mars - septembre d'autre part, ciblant les entreprises ne respectant pas les critères de taille, de chiffre d'affaires ou les règles de cumul avec des indemnités journalières.

Pour prévenir les risques de fraude, il est prévu que les bénéficiaires doivent conserver les documents attestant du respect des conditions d'éligibilité au fonds et du correct calcul du montant de l'aide pendant cinq années à compter de la date de versement de cette dernière.

¹⁷¹ Une même entreprise peut réitérer sa demande en rejet autant de fois qu'elle le souhaite, ce qui peut contribuer à gonfler le nombre des demandes rejetées.

3 - Un volet 2 reposant sur des critères plus restrictifs et une instruction décentralisée

Pour cibler l'aide du volet 2 sur les entreprises confrontées à un risque de faillite, des critères resserrés ont été mis en place. Dans la première version, l'aide n'était ouverte qu'aux entreprises remplissant l'ensemble des critères suivants :

- être bénéficiaire du volet 1 du fonds, et donc respecter les critères d'éligibilité associés ;
- employer au 1^{er} mars 2020 au moins un salarié en contrat à durée indéterminée ou déterminée ;
- présenter un solde négatif entre, d'une part, l'actif disponible et, d'autre part, les dettes exigibles dans les 30 jours ;
- s'être vu refuser une demande de prêt de trésorerie d'un montant raisonnable faite depuis le 1^{er} mars 2020 auprès d'une banque dont l'entreprise était cliente à cette date.

Les critères du volet 2, plus complexes que ceux du volet 1, ont suscité des difficultés d'interprétation. La notion de « *prêt de trésorerie d'un montant raisonnable* » laissait place à appréciation si bien que cette condition a été supprimée par décret du 20 juin 2020.

D'autres conditions sont d'emblée apparues trop restrictives et ont fait l'objet d'aménagements rapides, avec l'ouverture du dispositif, sous conditions, aux entreprises n'ayant pas de salarié, et l'assouplissement du mode de calcul du solde négatif de trésorerie (intégration des charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels).

Enfin, le montant de l'aide du volet 2, initialement fixé de manière forfaitaire à 2 000 €, versés en une seule fois, a été remplacé par une fourchette comprise entre 2 000 € et 5 000 €¹⁷².

Les demandes d'aides du volet 2 devaient être déposées en ligne sur une plateforme régionale, instruites par les services du conseil régional, puis validées et ordonnancées par le préfet de région avant leur versement par la DGFIP. La mise en place du volet 2 du fonds a donc exigé la création d'un système d'information *ad hoc*, qui a été développé par les éditeurs informatiques choisis par chaque région, sous la conduite de Régions de France, en coordination avec la DGFIP et le ministère de l'intérieur, chargés de la mise en paiement des aides.

¹⁷² Cette limite a été portée à 10 000 € pour les secteurs dits prioritaires à partir du décret du 20 juin 2020 (cf. *infra*).

Des risques de fraude moins élevés sur le volet 2

Sur le volet 2, une partie du risque de fraude est limitée par l'obligation de bénéficiaire du premier volet. Par ailleurs, des contrôles spécifiques ont été mis en place, s'appuyant sur les éléments déclaratifs pour un contrôle de premier niveau sur l'éligibilité. Ainsi, l'instruction par les services régionaux a permis davantage de vérifications que pour le volet 1 (par exemple, les régions vérifient le nombre de salariés à partir de la déclaration sociale nominative, DSN).

Un contrôle *ex post*, plus poussé et visant à vérifier les déclarations des entreprises (chiffre d'affaires, nombre de salariés, refus du prêt), a été assuré par les services du ministère de l'intérieur. Le ministère de l'intérieur a indiqué que parmi les près de 6 000 dossiers traités, une cinquantaine ont été bloqués en raison d'une double demande de la part des entreprises.

À titre d'exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a chargé un prestataire de lui fournir une vérification de la conformité et de la cohérence des dossiers de demande d'aide dans le cadre du processus d'attribution du volet 2 (du 4 juin au 3 juillet 2020). En un mois, 400 contrôles ont été effectués et plusieurs points d'attention ont émergé, portant sur l'interprétation des règles d'éligibilité par les entreprises ou du critère relatif à l'impasse de trésorerie, ou encore de la notion de fermeture administrative.

B - Une mise en œuvre effective en 15 jours, des paiements aux entreprises très rapides

1 - Des efforts soutenus pour déployer le fonds de solidarité

Les dispositifs transversaux de soutien aux entreprises annoncés au début de la crise sanitaire, comme l'indemnisation de l'activité partielle ou encore les arrêts de travail exceptionnels pour garde d'enfant, ne répondaient pas aux besoins des indépendants et des dirigeants des très petites entreprises, qui perdaient l'essentiel de leurs revenus.

Dès lors, avant même le confinement, la direction générale des entreprises (DGE), la DGFiP et la direction générale du Trésor ont, à la demande du Gouvernement, travaillé à un dispositif de soutien pour les petites entreprises et les indépendants.

Les agents en charge de la conception et de la mise en œuvre du dispositif, eux-mêmes confinés et en télétravail, ont préparé les textes réglementaires, développé les systèmes d'information et créé les circuits opérationnels et budgétaires du fonds dans des délais particulièrement courts. Les administrations ont ainsi été en état de proposer dès le début du confinement un dispositif d'aide aux petites entreprises. Le ciblage envisagé dans un premier temps sur les secteurs les plus affectés par la crise (hôtellerie, restauration, transports, voyages, évènementiel) a été rapidement abandonné compte tenu de la diffusion de la crise à tous les secteurs, en raison du confinement.

Les régions et le ministère de l'intérieur ont œuvré à un déploiement rapide du volet 2. Des démarches simplifiées pour assurer les échanges de fichiers entre l'administration centrale du ministère de l'intérieur et les préfetures ont été mises en place. Les régions ont constitué en urgence des équipes chargées d'instruire les demandes du volet 2. La région Île-de-France a ainsi mobilisé 10 agents, dont la moitié appelés en renfort des équipes habituellement chargées du soutien aux entreprises. En région PACA, 10 agents ont été formés, pour traiter l'instruction des demandes, et mobilisés à raison de 4 équivalents temps plein (ETP).

Enfin, un effort particulier a été réalisé sur le suivi des aides versées : la direction interministérielle du numérique (Dinum) a mis à disposition dès fin avril 2020 un tableau de bord actualisé régulièrement¹⁷³, qui a facilité le suivi du dispositif par le Gouvernement, les administrations, les préfets de régions, les conseils régionaux et le Parlement.

2 - Le recours à des outils déjà existants

Compte tenu de l'urgence, les administrations ont recouru, quand c'était possible, à des systèmes d'information déjà existants. Le site des impôts des particuliers a été choisi pour recueillir les demandes d'aides mensuelles. En effet, consolidé dans le cadre du prélèvement à la source, il a permis de créer les comptes pour pouvoir bénéficier de l'aide plus rapidement que le site des impôts des entreprises ne l'aurait permis et d'absorber des millions de demandes. Le paiement des aides a été réalisé via Chorus, système d'information financière de l'État capable de réaliser des versements de masse. Le service du contrôle fiscal de la DGFIP a constitué les bases de données nécessaires pour réaliser les contrôles de cohérence *a priori*.

¹⁷³ <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite>

En parallèle, le financement a été organisé via un nouveau programme du budget général de l'État, intégrant par fonds de concours les contributions des autres parties prenantes (régions et sociétés d'assurance en particulier)¹⁷⁴, permettant une mise en place très rapide des crédits. Le directeur général de la DGFIP a été désigné responsable du programme budgétaire sur lequel sont imputées les dépenses du fonds.

Au fur et à mesure de la prolongation et de l'élargissement du fonds, les enveloppes financières ont été augmentées. Aux 750 M€ initialement prévus pour la part de l'État dans la loi de finances rectificative (LFR) du 23 mars 2020, se sont ajoutés 5,5 Md€ dans la LFR du 25 avril 2020, puis 1,7 Md€ dans la LFR du 30 juillet 2020¹⁷⁵, soit un total de 8,05 Md€¹⁷⁶. Les régions ont versé 467 M€ sur les 500 M€ prévus, les sociétés d'assurance près de 400 M€. Compte tenu des 7 M€ versés par d'autres contributeurs (cf. *supra*), le total des ressources du fonds s'élevait, à l'issue des premiers confinement et déconfinement (17 mars-30 septembre 2020) à 8,9 Md€¹⁷⁷.

La Cour relève que, contrairement à la réglementation comptable et budgétaire, les contributions des régions ont été comptabilisées en dépenses d'investissement, alors qu'il s'agit de dépenses d'intervention normalement classées en section de fonctionnement. Cette pratique s'appuie sur une circulaire¹⁷⁸ dépourvue de toute base légale, qui accorde aux collectivités territoriales une dérogation exceptionnelle visant à permettre aux collectivités concernées d'étaler la charge sur plusieurs exercices et de la financer par l'emprunt.

Compte tenu de son objet, la Cour estime que la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité doit être comptabilisée en dépenses de fonctionnement dans leurs comptes 2020.

¹⁷⁴ Dont les contributions sont ensuite intégralement fongibles avec les autres crédits du fonds, sans fléchage possible à l'exception des aides du volet « 2 bis » (cf. *supra*).

¹⁷⁵ Au moment du second confinement, une quatrième LFR (du 30 novembre 2020) a, à nouveau, majoré les moyens à la disposition du fonds de solidarité.

¹⁷⁶ Après prise en compte de 100 M€ versés depuis le programme « dépenses accidentelles et imprévisibles ».

¹⁷⁷ La LFR du 30 novembre 2020 a ajouté 10,8 Md€ au total des ressources du fonds en 2020 ; la LFI 2021 prévoit une enveloppe de 5,6 Md€ (en plus des reports 2020).

¹⁷⁸ Circulaire interministérielle du 10 avril 2020 relative aux modalités de contribution volontaire des collectivités territoriales au fonds de solidarité.

3 - Un outil accessible très rapidement

Moins d'un mois après le début des réflexions, le fonds de solidarité a été créé par l'ordonnance du 25 mars 2020 et rendu opérationnel par décret dès le 30 mars 2020.

Le formulaire de demande d'aide au titre des pertes enregistrées en mars par les entreprises situées en métropole et dans les régions d'outre-mer a été mis en ligne le 31 mars 2020. Selon une enquête réalisée à la demande de la Cour par l'Institut BVA au cours du mois d'août 2020, la possibilité pour les entreprises de formuler leur demande sur papier n'a été utilisée que par 1 % des entreprises demandeuses du volet 1 et 4 % pour le volet 2¹⁷⁹.

La DGFIP estime que, pour le volet 1, le délai moyen entre le dépôt de la demande et le versement effectif sur le compte bancaire était compris entre trois et quatre jours sur la période mars - septembre 2020, délai estimé à sept jours pour le volet 2 par le ministère de l'intérieur. 95 % des bénéficiaires du volet 1 interrogés en août dans le cadre de l'enquête de la Cour ont dit être satisfaits de la vitesse de versement.

La clarté des critères d'éligibilité aux aides mensuelles du volet 1 et la simplicité des démarches ont permis à la majorité des TPE de formuler leur demande sans avoir besoin de contacter les administrations. Seuls 11 % des entrepreneurs ayant demandé l'aide du volet 1 ont sollicité l'administration pour demander des éclaircissements et, selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, près des deux tiers d'entre eux (64 %) ont été satisfaits des réponses qui leur ont été apportées.

C - De nombreuses évolutions du dispositif entre mars et septembre 2020, le maintien d'une quasi-automaticité des paiements

Initialement destiné à compenser les pertes de chiffre d'affaires du mois de mars 2020, le fonds de solidarité a été reconduit en avril, mai et juin 2020, les conditions pour en bénéficier étant assouplies en parallèle pour tenir compte des difficultés qui avaient pu apparaître.

¹⁷⁹ Enquête réalisée par téléphone du 3 au 26 août 2020 auprès de 800 dirigeants de TPE.

À partir du 1^{er} juillet 2020, le périmètre des bénéficiaires a été progressivement restreint aux seules entreprises des secteurs dits prioritaires (« S1 »), ou liés à ces secteurs (« S1 bis »)¹⁸⁰, dont la liste, définie par décret, a été plusieurs fois modifiée. Les conditions permettant de bénéficier des deux volets du fonds ont en outre été assouplies et le plafond des aides doublé (jusqu'à 3 000 € pour l'aide mensuelle, jusqu'à 10 000 € pour l'aide complémentaire), certains secteurs bénéficiant de règles spécifiques.

**Tableau n° 1 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre mars et septembre 2020**

	1 ^{er} confinement			1 ^{er} déconfinement		
	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
Secteur d'activité	Tous			Secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 Bis)		
Plafond de salariés	10	10 20 pour S1 et S1 bis		20		
Plafond de CA	1 000 000 €	1 000 000 € 2 000 000 € pour S1 et S1 bis		2 000 000 €		
Plafond de l'aide mensuelle	1 500 €	1 500 € 3 000 € pour S1 et S1 bis		3 000€		
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	3 000 000			250 000 – 300 000		

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

Ces évolutions ont eu pour effet de rendre le dispositif plus complexe pour un nombre de bénéficiaires plus restreint, tout en conservant l'automatisme de versement et l'absence d'instruction des demandes. Ce choix est singulier par rapport à nos partenaires : à la fin

¹⁸⁰ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

de la période aiguë de la crise, sur les neuf pays étudiés¹⁸¹, six¹⁸² avaient choisi d'abandonner leur dispositif d'aide automatique et universel pour recourir à des aides limitées aux secteurs les plus touchés et subordonnées à une instruction plus poussée, afin d'encourager la reprise de l'activité et de contenir les risques de fraude.

À partir d'octobre 2020, dans un contexte de dégradation de la situation sanitaire, de nouvelles évolutions sont intervenues (cf. *infra* III). Toutes les petites entreprises sont redevenues éligibles dès lors que leur chiffre d'affaires continuait à être affecté par la crise ; des aides significativement plus élevées pour des entreprises de taille plus importante ont été mises en place. L'automatisme de versement des aides et le caractère déclaratif des informations demandées ont néanmoins été conservés.

II - Des aides distribuées massivement

A - Un recours très important au volet 1, un volet 2 marginal

1 - Une utilisation massive des aides mensuelles du volet 1

Au titre des premiers confinement et déconfinement¹⁸³, 4,9 millions d'aides mensuelles financées par le fonds de solidarité (volets 1 et 2) ont été distribuées à 1,7 million d'entreprises (sur 3 millions de bénéficiaires potentiels), pour un montant total de 6,8 Md€, soit, en moyenne, 2,8 aides de 1 383 € chacune. Les aides mensuelles du volet 1 représentent 96 % des sommes versées et correspondent pour l'essentiel aux pertes de chiffre d'affaires des mois de mars, avril et mai 2020. Chaque entreprise bénéficiaire a donc perçu un montant moyen de 3 887 €. Le plafond mensuel de 1 500 € est atteint dans 75 % des cas.

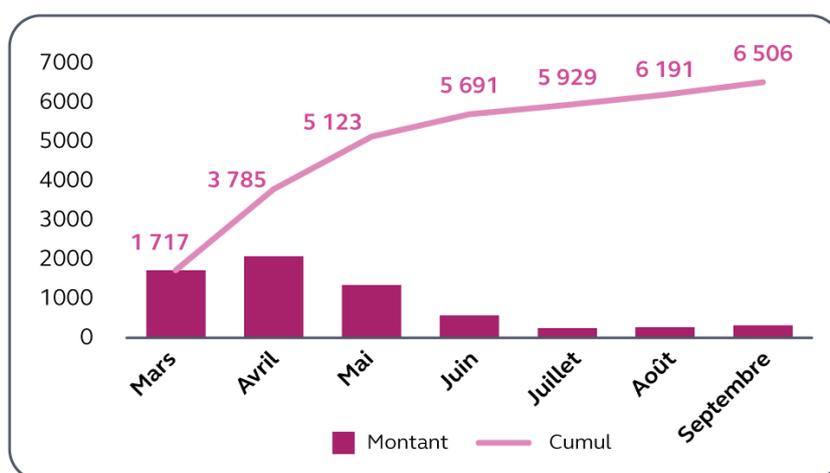
¹⁸¹ Pour rappel : Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni.

¹⁸² L'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Australie.

¹⁸³ Les analyses présentées portent sur la consommation des aides financées par le fonds de solidarité, au titre des mois de mars à septembre 2020. Elles ne prennent pas en compte des conséquences de l'élargissement du fonds consécutif au couvre-feu puis au confinement de l'automne.

Après un pic de dépenses au titre du mois d'avril, la décélération constatée en mai s'est amplifiée en juin alors que le dispositif restait ouvert à toutes les entreprises, indicateur de la reprise d'activité. À partir de juillet, les montants versés sont restés stables, signe des difficultés persistantes des entreprises des secteurs qui bénéficiaient encore du fonds.

Graphique n° 1 : aides du volet 1 versées entre mars et septembre 2020 par mois indemnisé (en M€)



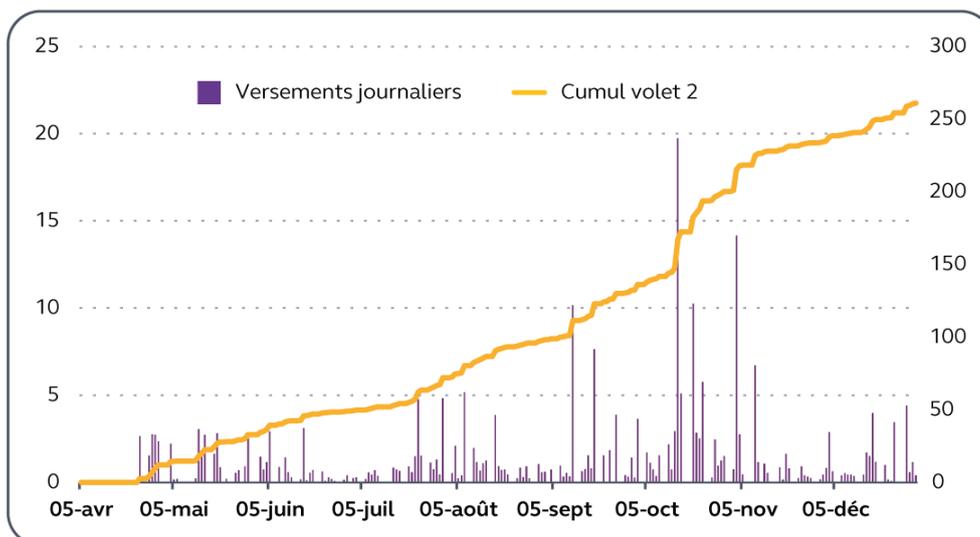
Source : Cour des comptes d'après DGFiP, données consolidées au 28 février 2021

2 - Un recours limité aux aides du volet 2

À fin décembre, les aides versées au titre du volet 2 représentaient 260 M€, soit à peine 4 % des dépenses totales du fonds.

La légère accélération des dépenses constatée à partir de juillet (cf. graphique 2) traduit moins la hausse du nombre d'aides que l'augmentation de leur montant moyen, le décret du 20 juin 2020 ayant porté le plafond des aides du volet 2 de 5 000 € à 10 000 € pour les entreprises des secteurs prioritaires.

Graphique n° 2 : versements réalisés au titre du volet 2
au 31 décembre 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DGFiP

Les refus ont été beaucoup plus nombreux sur le volet 2 que sur le volet 1 : selon l'enquête BVA-Cour des comptes précitée, seule la moitié des entreprises ayant déposé une demande d'aide du volet 2 l'ont effectivement obtenue (57 % dans la région PACA à fin juin et 53 % en Ile-de-France à fin juillet).

Les aides du volet 2 ont également suscité un nombre plus élevé de questions de la part des entreprises. Les régions se sont organisées pour accompagner les entreprises dans leurs démarches, créant notamment des cellules d'urgence, par exemple en région Ile-de-France et dans la région PACA. Dans la cellule d'urgence de la région Île-de-France, 60 % des questions posées par les entreprises portaient sur le volet 2 du fonds de solidarité contre seulement 15 % sur le volet 1.

Des critères d'éligibilité complexes pour les entreprises

Dans la première version du volet 2, l'entreprise devait prouver que sa demande de prêt de trésorerie « d'un montant raisonnable »¹⁸⁴ avait été refusée, ce qui a été bloquant pour de nombreuses TPE, soit parce qu'elles avaient bénéficié d'un prêt, soit au contraire parce qu'inquiètes d'un risque de surendettement, elles ne souhaitent pas en solliciter auprès de leur banque.

D'autres critères ont, dans une moindre mesure, posé difficulté aux petites entreprises : le critère de « difficulté avérée » a entraîné l'auto-exclusion d'entreprises en difficulté, mais n'étant pas à la limite de la cessation de paiement. L'obligation initiale d'emploi d'au moins un salarié a également conduit certaines entreprises à renoncer. Cette obligation a ensuite été levée pour les entreprises ayant fait l'objet d'une fermeture administrative, ce qui n'a pas non plus été compris : dans le contexte de confinement généralisé, de nombreuses TPE sont restées fermées quand bien même leur ouverture n'était pas juridiquement interdite.

Par ailleurs, certaines entreprises se sont vu refuser une aide du volet 2, parce qu'elles en avaient déjà bénéficié car, contrairement à celles du volet 1, les aides du volet 2 n'étaient pas renouvelables chaque mois.

Nécessitant des démarches plus complexes et des documents plus nombreux pour un montant maximum de 5 000 €, cette aide ne semble pas avoir été jugée attractive par les petites entreprises. Les évolutions successives de la réglementation, qui visaient à permettre un accroissement du taux de recours à cette aide complémentaire, semblent en réalité en avoir fait un dispositif peu lisible, difficile à instruire pour les services des régions et parfois redondant avec d'autres outils mis en place à leur niveau comme les fonds d'urgence (cf. III), qui offrent des aides d'un montant souvent plus élevé.

Le dispositif du volet 2 a pris fin le 31 octobre 2020, les entreprises ne pouvant plus déposer de demande à ce titre à partir de cette date¹⁸⁵.

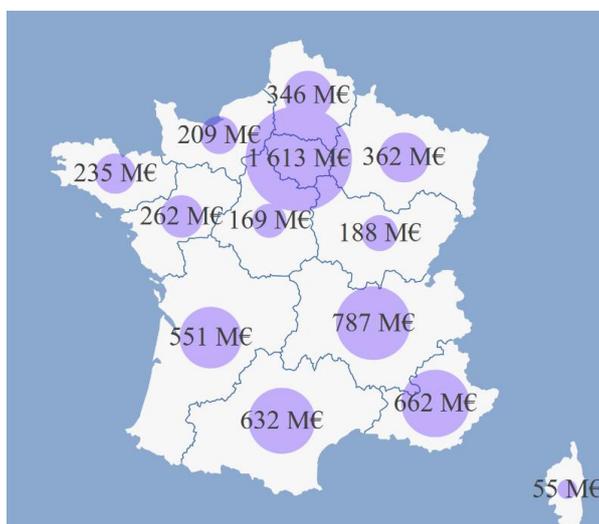
¹⁸⁴ Selon les termes du décret précité du 30 mars 2020.

¹⁸⁵ Hormis pour les discothèques qui pouvaient le faire jusqu'à fin février 2021.

B - Une concentration sur les secteurs les plus touchés par la crise et sur les plus petites entreprises

La répartition régionale des aides versées correspond à celle du PIB de chaque région, modulé par la part des entreprises de moins de 10 salariés. Au titre des mois de mars à septembre, les entreprises d'Île-de-France ont donc bénéficié, comme attendu, de 25 % des aides versées par le fonds de solidarité (cf. carte).

**Carte n° 1 : répartition régionale des aides du fonds de solidarité
au titre des mois de mars à septembre, en M€ (hors outre-mer)**



Source : calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/10/2020

Les secteurs qui comptent une proportion importante de très petites entreprises ou d'indépendants ont été particulièrement concernés. Les activités commerciales ont ainsi bénéficié de 15 % du montant des aides, suivies par les secteurs de l'hébergement et de la restauration (14 %), de la construction (10 %), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (10 %) et du transport et de l'entreposage (10 %).

Ouvert aux entreprises comptant jusqu'à 10 salariés, le fonds de solidarité a majoritairement bénéficié aux entreprises les plus petites, les trois quarts des bénéficiaires comportant au plus deux salariés. Ceci s'explique notamment par le fait que les entreprises plus importantes excèdent souvent le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€.

La répartition géographique du volet 2 diffère de celle du volet 1, avec une plus forte concentration des montants distribués en Île-de-France (37 % des montants contre 25 % pour le volet 1), en lien avec la forte présence du secteur de l'hébergement et de la restauration (44 % des aides allouées à ce titre).

Tableau n° 2 : répartition régionale des aides du volet 2 versées en 2020

Région	Montant volet 2 (M€)	%
Île-de-France	94,9	37,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,4	9,1
Auvergne-Rhône-Alpes	23,2	9,0
Occitanie	18,8	7,3
Nouvelle-Aquitaine	17,0	6,6
Hauts-de-France	16,3	6,3
Grand Est	12,0	4,7
Bretagne	9,5	3,7
Normandie	7,4	2,9
Bourgogne-Franche-Comté	6,8	2,6
Pays de la Loire	6,6	2,6
Centre-Val de Loire	5,9	2,3
Guyane	4,8	1,9
Guadeloupe	4,4	1,7
Corse	1,8	0,7
Martinique	1,7	0,7
La Réunion	1,2	0,5
Mayotte	1,2	0,5
Total	256,9	100,0

Source : Calculs Cour des comptes sur bases de données data.gouv.fr au 31/12/2020

C - Une fraude probablement faible sur la première période

Les demandes d'aide reposant, pour l'essentiel, sur des données déclaratives, des entreprises pourraient être tentées de frauder en indiquant des effectifs salariés, un chiffre d'affaires ou des bénéfices inférieurs à la réalité. Selon les premiers travaux conduits par la Cour au titre des mois de mars à septembre, la fraude apparaît cependant limitée.

La fraude portant sur les effectifs peut être estimée en comparant les données des déclarations sociales nominatives (DSN) 2019 avec les données déclarées par les entreprises bénéficiaires des aides¹⁸⁶. Cette fraude semble très faible, avec un impact estimé à 21 M€ sur les 2 Md€ distribués aux entreprises présentes dans la DSN 2019, soit 1 % des demandes.

La fraude résultant d'une sous-déclaration de chiffre d'affaires ou de revenus pourrait être un peu plus élevée. L'estimation du risque de fraude relative au chiffre d'affaires et au revenu est établie en examinant les entreprises déclarant leur chiffre d'affaires et leur revenu au régime réel, soit environ 50 % des bénéficiaires¹⁸⁷. Selon les données examinées par la Cour, 13 000 entreprises, sur les 890 000 entreprises au régime réel ayant bénéficié du fonds de solidarité, dépassaient le plafond de chiffre d'affaires de 1 M€ (1,4 % des entreprises au réel), et 33 000 entreprises dépassaient le plafond de revenu de 60 000 € (3,8 % des entreprises au réel). Il en résulterait une fraude potentielle estimée à 20 M€, au titre du chiffre d'affaires, et 81 M€¹⁸⁸ au titre du revenu.

Au total, en prenant en compte les sous-déclarations présumées d'effectifs, de chiffre d'affaires et de bénéfice imposable, et les doubles comptes, la fraude au fonds de solidarité pourrait, selon l'estimation de la Cour, être comprise entre 20 M€ (0,3 % des aides) et 100 M€ (1,6 %) entre mars et septembre 2020. À ce montant s'ajoutent, sans qu'ils puissent être chiffrés à ce stade, les montants versés à tort aux entreprises ayant déclaré des baisses de chiffre d'affaires supérieures à leur baisse réelle, ce qui ne pourra être vérifié que lors des contrôles *a posteriori*.

¹⁸⁶ Cette analyse est réalisable pour les entreprises ayant reçu l'aide au titre du volet 1 et étant présentes dans les DSN 2019, soit 31 % des entreprises demandeuses (ce qui exclut les autoentrepreneurs qui n'ont pas de salariés, mais aussi les entreprises déclarant à la mutualité sociale agricole, MSA).

¹⁸⁷ Les autres entreprises, au régime « micro », sont moins susceptibles de frauder, étant donné les limitations de chiffre d'affaires et de bénéfices inhérentes à ce régime.

¹⁸⁸ Mais dans certains cas, le dépassement du plafond peut être justifié par la déclaration d'un conjoint collaborateur, ce qui majore le plafond à 120 000 €.

Ces analyses de la Cour sont corroborées par les premiers résultats de contrôles *a posteriori* effectués par la DGFIP (cf. *supra*). Suite au contrôle d'un premier échantillon de 90 000 dossiers suspectés de fraude, 24 820 demandes irrégulières ont été identifiées, représentant 30,3 M€ de versements indus¹⁸⁹.

III - Des finalités revues à l'automne 2020 pour prendre en compte la durée de la crise, avec des risques accrus

A - Un élargissement du fonds qui en change la nature et accroît son enjeu financier

1 - Un changement de la nature du fonds

Le fonds de solidarité a évolué très fréquemment, chacune de ses prolongations mensuelles faisant l'objet d'un nouveau décret fixant les entreprises-cibles, les modalités de calcul et les montants.

La nouvelle dégradation de la situation sanitaire constatée depuis octobre 2020 et la mise en place d'un couvre-feu puis d'un deuxième confinement suivi d'un déconfinement très progressif ont conduit à accroître le soutien aux entreprises, y compris de plus grande taille, visées par des fermetures administratives ou des restrictions d'activité.

Ainsi, pour les mois d'octobre et novembre, en parallèle de la réouverture du fonds « universel » de 1 500 € pour toutes les petites entreprises selon leur perte de chiffre d'affaires¹⁹⁰, le montant des aides a été porté jusqu'à 10 000 € par mois, pour les entreprises touchées par une fermeture (ou par le couvre-feu) ou relevant d'un secteur prioritaire (« S1 ») ou connexe (« S1 bis »)¹⁹¹. Simultanément, le nombre maximum de salariés a été porté à 50, et le plafond de chiffre d'affaires supprimé.

À compter de décembre 2020, le plafond mensuel de l'aide est porté à 200 000 € pour les entreprises fermées par décision administrative, relevant des secteurs « S1 » ou « S1 bis », les discothèques et les stations de ski. Le plafond de 50 salariés est supprimé. Le montant de l'aide correspond à 100 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 10 000 €, ou à 20 % de la perte de chiffre d'affaires, jusqu'à 200 000 € (à condition d'avoir perdu au moins 70 % du chiffre d'affaires hors produit des ventes à emporter et à distance).

¹⁸⁹ Au 31 décembre 2020, la DGFIP avait émis 500 titres de perception. La DGFIP annonce pour 2021 des campagnes mensuelles d'émission de titres de perception destinées à récupérer les indus du fonds de solidarité.

¹⁹⁰ Entre juillet et septembre, seules les entreprises des secteurs prioritaires (S1) et connexes (S1 bis) pouvaient bénéficier du fonds de solidarité.

¹⁹¹ Secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (« S1 »), ainsi que les secteurs d'activité connexes (« S1 bis »).

Le Gouvernement a annoncé le 14 janvier 2021 la création d'une aide complémentaire plus élevée pour prendre en charge les coûts fixes des entreprises de plus grande taille, notamment les petits groupes d'hôtellerie et restauration. Ainsi, les entreprises fermées administrativement ou des secteurs « S1 » et « S1 bis » réalisant plus d'1 M€ de chiffre d'affaires mensuel devraient avoir droit à une prise en charge jusqu'à 70 % de leurs coûts fixes dans la limite de 3 M€ pour l'ensemble du premier semestre 2021. Suite aux dernières décisions de la Commission européenne (cf. *infra*), ce plafond pourrait être augmenté à 10 M€ par entreprise. Les textes précisant les conditions de mise en œuvre de cette nouvelle aide n'ont pas encore été publiés.

**Tableau n° 3 : évolution du fonds de solidarité
(volet 1 – aides mensuelles) entre octobre et décembre 2020**

	Octobre	Novembre	Décembre
Secteur d'activité	Tous (zones couvre-feu), fermeture administrative, S1 et S1bis hors zones couvre-feu	Tous	Tous
Nombre maximum de salariés	50		Aucun
Plafond de CA	Aucun		
Mode de calcul	Jusqu'à 100 % de perte de CA dans la limite du montant plafond (variable selon secteur et zone) ; pour les interdictions d'accueil du public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA		100 % perte de CA jusqu'à 10 000 € ou 20 % CA mensuel jusqu'à 200 000 € ; pour les interdictions d'accueil au public, la vente à distance n'entre pas dans le calcul de perte de CA
Montant plafond	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)	1 500 € (tous)
	10 000 € (fermeture administrative, zones couvre-feu, S1 et S1 bis)	10 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis)	200 000 € (fermeture administrative, S1 et S1 bis, discothèques et stations de ski)
Nombre d'entreprises potentiellement éligibles	indéterminé	3 000 000	200 000 (aide majorée) + 3 000 000

Source : Cour des comptes d'après direction générale des entreprises (DGE)

La compatibilité avec le droit communautaire des aides d'État

Le dispositif du fonds de solidarité s'intègre dans le cadre communautaire des aides d'État. Dès sa mise en œuvre, des conditions ont été introduites pour assurer la compatibilité avec la réglementation européenne, comme l'exclusion des entreprises en difficulté avant la crise, par exemple.

La réglementation européenne a surtout un impact sur le plafond des aides versées. Dans une communication du 19 mars 2020¹⁹², la Commission européenne a précisé les conditions dans lesquelles les aides aux entreprises sont compatibles avec la réglementation existante¹⁹³ et a plafonné le montant cumulé des subventions directes aux entreprises à un montant de 800 000 €. Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2020, ce régime dérogatoire exceptionnel a d'abord été prolongé jusqu'en juin 2021. En parallèle, la Commission a ouvert, en octobre, une autre possibilité de soutien aux entreprises via la prise en charge d'une partie de leurs coûts fixes, dans la limite d'un plafond d'abord fixé à 3 M€ par entreprise. En janvier 2021, la Commission a prolongé ces mesures jusqu'au 31 décembre 2021 et a relevé le plafond des aides cumulées par entreprise à 1,8 M€ pour les subventions directes et 10 M€ au titre des coûts fixes.

Ce régime temporaire a été modifié à cinq reprises depuis mars 2020. Dans un contexte sanitaire et économique qui reste instable, les seuils des aides versées et leur durée de versement pourraient encore évoluer.

Tout en conservant le rôle de soutien au revenu pour les dirigeants des toutes petites entreprises et des travailleurs indépendants pour lequel il avait été conçu initialement, le fonds a ainsi vu croître son rôle de soutien à la trésorerie des entreprises, afin de couvrir tout ou partie de leurs charges fixes et d'éviter leur faillite.

En conséquence, les moyens mis à la disposition du fonds de solidarité pour l'année 2020 ont plus que doublé en novembre 2020, passant de 8,9 Md€ à 19,8 Md€, à la suite de l'abondement de 10,9 Md€ décidé dans la quatrième loi de finances rectificative¹⁹⁴. Pour l'exercice 2021, 5,6 Md€ ont été inscrits en LFI 2021, auxquels s'ajoute le report de 7,9 Md€ de crédits 2020.

¹⁹² Communication de la commission 2020/C 91 I/01 du 19 mars 2020 relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de l'épidémie de covid 19.

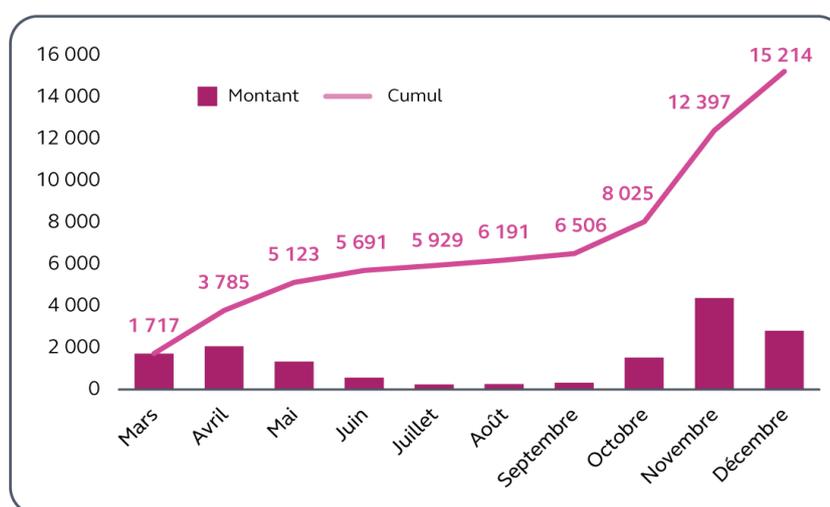
¹⁹³ Article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁹⁴ Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

2 - Des dépenses en forte hausse

Les données à fin janvier 2021 montrent que le coût total des aides accordées au titre des mois d'octobre, novembre et décembre 2020, encore provisoire¹⁹⁵, représente déjà 8,7 Md€ (cf. graphique *infra*), atteignant ainsi en trois mois plus que le coût total des aides versées au titre des sept mois précédents.

Graphique n° 3 : aides du volet 1 versées au titre de 2020 par mois indemnisé (en M€)



NB : au 31 janvier 2021, les aides versées l'ont été au titre des mois de mars à décembre 2020.

Source : Cour des comptes d'après DGFiP – données provisoires au 28 février 2021

Sur le plan budgétaire, la consommation totale de crédits (toutes périodes indemnisées confondues) s'élève, au 31 décembre 2020, à 11,8 Md€¹⁹⁶, avec en décembre une dépense de 4,3 Md€. À fin février 2021, les dépenses atteignaient 15,5 Md€ au titre des aides 2020, dont 15,2 Md€ pour le volet 1.

Cette hausse des dépenses, très significative, peut être mise en relation avec l'élargissement des plafonds et des critères, traduisant le changement de périmètre du fonds.

¹⁹⁵ Les entreprises ont jusqu'à fin février 2021 pour déposer leur demande au titre de décembre, certaines d'entre elles bénéficiant de délais supplémentaires.

¹⁹⁶ Dont 11,56 Md€ pour le volet 1, 260 M€ pour le volet 2 et 0,4 M€ pour le volet 2 bis.

B - L'élargissement et la prolongation du fonds emportent des risques qu'il convient de mieux maîtriser

1 - Un cumul très large avec d'autres aides, dont le total peut parfois dépasser le préjudice subi

a) Un cumul très large avec d'autres aides

Depuis l'origine, le bénéficiaire du fonds de solidarité peut se cumuler à d'autres mesures, la plupart visant un champ plus large que les seules petites et très petites entreprises.

Au niveau national, l'État a déployé plusieurs dispositifs transversaux, en particulier les prêts garantis par l'État (PGE), ouverts à toutes les entreprises quelles que soient leur taille et forme juridique, l'indemnisation de l'activité partielle, le report ou l'étalement des échéances fiscales et sociales et, dans le cas des cotisations sociales patronales, la possibilité d'une exonération voire d'un crédit de cotisations. Ces mesures ont été complétées par des plans de soutien d'urgence aux secteurs les plus touchés par la crise, pour 43,5 Md€ au total¹⁹⁷. Les plus petites entreprises peuvent également bénéficier, de droit, du report du paiement des loyers, des factures d'eau, d'électricité et de gaz.

Des mesures d'aide aux entreprises ont également été prises en matière sociale. Divers organismes de sécurité sociale, et notamment des caisses de retraite, ont versé des aides exceptionnelles à leurs cotisants, en particulier pour les professionnels libéraux du secteur de la santé. La plus notable est l'aide entièrement automatique mise en place par le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), d'un montant équivalant aux cotisations versées en 2018, dans la limite de 1 250 €, entièrement cumulable avec le fonds de solidarité et nette d'impôts¹⁹⁸.

De leur côté, les régions ont mis en place, avec la Caisse des dépôts (Banque des territoires), des fonds de soutien régionaux avec lesquels le fonds de solidarité s'est trouvé en situation de concurrence et de cumul. Ceux-ci sont restés actifs à l'automne, durant le couvre-feu et le second confinement.

¹⁹⁷ Chiffrage DGE à fin juillet 2020.

¹⁹⁸ Au 10 juin 2020, cette aide, financée sur les réserves du régime complémentaire de retraite des travailleurs indépendants, avait été versée à plus d'un million d'indépendants, pour un montant total de 928 M€.

Les fonds de soutien régionaux aux entreprises

Des fonds de soutien régionaux aux entreprises, baptisés « Résilience », « COVID Résistance », ou encore « Renaissance », ont été mis en place dans 17 des 18 régions de métropole et d'outre-mer, ainsi que dans deux collectivités d'outre-mer. Ils proposent aux TPE et associations des avances remboursables à taux zéro et sans frais, d'un montant maximum de 15 000 € à 30 000 €, et une durée de remboursement comprise entre trois et sept ans (avec un différé de six à 24 mois).

Bien qu'il ne s'agisse que de prêts, leur plafond élevé et la simplicité des démarches permettant de les obtenir en ont fait un dispositif attractif pour les entreprises. À fin juin, 48 M€ d'avances avaient été octroyées à près de 5 600 entreprises, pour un montant moyen de 9 000 €. À cette même date, le volet 2 du fonds de solidarité avait distribué 49 M€ d'aides, à des entreprises plus nombreuses (près de 20 000 paiements) mais d'un montant nettement inférieur (environ 2 500 €). À mi-septembre, pour 15 fonds lancés sur 19, l'engagement financier total s'élevait à 440 M€, dont près de 144 M€ financés par la Caisse des dépôts (Banque des territoires), 173,5 M€ par les régions et 124 M€ par les collectivités infrarégionales.

b) La possibilité d'une indemnisation au-delà du préjudice subi

Compte tenu des autres mesures de soutien aux entreprises et de leurs modalités de calcul, les aides mensuelles du fonds de solidarité peuvent conduire à indemniser les entreprises au-delà des préjudices subis sur les mois d'octobre à décembre 2020.

L'aide du fonds de solidarité permet d'indemniser la perte de chiffre d'affaires des entreprises, tandis que d'autres mesures ont pour objectif de réduire leurs charges, notamment de masse salariale. Le recours conjoint au fonds de solidarité et à l'indemnisation de l'activité partielle peut ainsi conduire, dans certains cas, à améliorer la situation d'une entreprise par rapport à l'année précédente.

Le cumul du fonds de solidarité et de l'activité partielle

Une entreprise fermée administrativement en novembre 2020 ayant eu en novembre 2019 un chiffre d'affaires de 10 000 € peut toucher ce montant au titre du fonds de solidarité. Or, en novembre 2019, l'entreprise devait payer l'intégralité de ses coûts fixes, alors qu'en 2020, si elle emploie des salariés, le dispositif d'activité partielle réduit considérablement ses charges de masse salariale.

Dans ce cas, sauf augmentation de ses autres charges, l'entreprise améliore mécaniquement son bénéfice par rapport à novembre 2019, puisque son chiffre d'affaires est maintenu mais ses charges sont plus faibles.

De même, il est possible aux entreprises de choisir, chaque mois, le chiffre d'affaires de référence pour calculer leur perte d'activité 2020 : soit celui du même mois en 2019, soit la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires 2019. Dans le contexte de prolongation du fonds, cela peut conduire à sur-indemniser des entreprises ayant une activité saisonnière. Ainsi, une entreprise de restauration habituellement ouverte d'avril à septembre peut bénéficier d'une aide en octobre, novembre et décembre 2020 alors qu'elle est normalement fermée à cette période.

Enfin, afin de soutenir l'activité, les décrets relatifs au fonds de solidarité pour novembre 2020, décembre 2020 et janvier 2021 prévoient que pour les entreprises ne pouvant accueillir de public, la vente à emporter n'est pas prise en compte pour calculer le montant de l'aide.

Le cumul des aides est autorisé, chacune ayant sa propre logique ; il est parfois même recherché dans un contexte particulièrement difficile pour les entreprises. Il est néanmoins nécessaire de mieux identifier les situations de cumul qui conduisent à ce que les aides dépassent le montant du préjudice subi. Ceci est d'autant plus justifié que le fonds aide dorénavant des entreprises de taille nettement plus importante, pour des montants très significatifs.

2 - Une exposition croissante au risque de fraude nécessitant des contrôles renforcés

Le volet 1 du fonds de solidarité devait assurer un paiement massif et rapide d'aides de faible montant, ce qui avait justifié la mise en place d'un dispositif général simple, très automatisé et avec des contrôles allégés. Dans un tel cadre, comme l'ont montré les premières estimations de la Cour, le risque de fraude était assez limité, et son impact financier est resté contenu. En revanche, pour le versement d'aides de montants plus élevés, destinées à un nombre plus réduit d'entreprises de plus grande taille, l'outil mis en place au printemps 2020 expose à un risque de fraude significativement augmenté.

Pour répondre en partie à cette préoccupation, la DGFIP a fait évoluer son dispositif d'instruction des aides. Elle a ainsi progressivement enrichi ses filtres automatiques, afin de rediriger certaines demandes vers ses services pour instruction approfondie¹⁹⁹ ou encore de vérifier le secteur d'activité de l'entreprise demandeuse et son éligibilité au régime d'aide sollicité²⁰⁰.

Depuis le 15 janvier 2021, elle a également mis en place un dispositif spécifique d'instruction des demandes d'aides dépassant un certain montant (30 000 €). Selon la DGFIP, le nombre total des demandes comprises entre 10 000 € et 200 000 € étant estimé à 70 000 par mois la plupart resteront néanmoins traitées de façon automatique.

Enfin, les aides au titre des coûts fixes, qui devraient atteindre jusqu'à 3 M€, voire 10 M€, et dont le nombre prévisionnel est estimé par la DGFIP entre 500 et 1 000, devraient être examinées par une équipe dédiée au sein de sa direction des grandes entreprises.

Ce renforcement du contrôle *a priori* est d'autant plus nécessaire que le fonds de solidarité a été prolongé jusqu'à l'été 2021. Il devra être complété par des contrôles *a posteriori* accrus, assortis de sanctions en cas de fraude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le succès du fonds de solidarité face à la crise sanitaire est réel. Créé en deux semaines, grâce à la très forte mobilisation de toutes les parties prenantes et au recours le plus large possible à des outils déjà existants, simples et efficaces, il a permis de limiter les effets de la crise par la distribution rapide, au 31 décembre 2020, de 11,8 Md€ d'aides à 1,8 million d'entreprises et d'entrepreneurs individuels et indépendants.

Si, de mars à septembre 2020, le volet 1 de l'aide, avec des contrôles a priori limités et une très grande rapidité de versement, a fait l'objet d'un recours massif, concentré sur les secteurs les plus touchés par la crise et les plus petites entreprises, le volet 2, dédié à lutter contre les faillites et doté de critères plus restrictifs n'a en revanche connu qu'un succès limité.

¹⁹⁹ Entreprises reliquataires de dettes fiscales de plus de 1 500 € (formulaire d'avril), défaillantes aux impôts indirects des entreprises (formulaire d'octobre), ayant eu des aides supérieures à 5 000 € sur des comptes bancaires de type néobanques (formulaire de novembre), demandeurs créés après septembre, demandes qui excèdent le chiffre d'affaires 2019 de l'entreprise (formulaire de décembre).

²⁰⁰ Appartenance aux secteurs prioritaires (S1) ou connexes (S1 bis), entreprises concernées par une fermeture administrative.

À compter du mois d'octobre 2020, avec le couvre-feu puis le deuxième confinement, le volet 1 du fonds a pris une ampleur inédite, avec un élargissement aux entreprises ayant jusqu'à 50 salariés puis sans plafond, et un versement d'aides mensuelles jusqu'à 10 000 €, voire 200 000 €, conduisant à un doublement de son enveloppe financière pour 2020 dans la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020.

Ainsi, progressivement, le fonds s'est transformé, passant d'un outil général de soutien aux petites entreprises versant l'équivalent d'un revenu de survie à leur dirigeant, au support de mesures plus durables visant à éviter la faillite d'entreprises de plus grande taille, en particulier dans les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture.

Or, les principes généraux de fonctionnement du fonds n'ont pas évolué en parallèle, celui-ci conservant pour la grande majorité des demandes d'aide une quasi-automaticité de versement reposant sur des informations essentiellement déclaratives. L'utilisation du même outil, pour des publics et des objectifs très différents, accroît le risque d'un cumul des aides supérieur au préjudice subi et majore le risque de fraude. L'administration a conscience de ce risque et a engagé une modification de ses procédures et un renforcement des contrôles.

Le fonds de solidarité a vocation à s'éteindre progressivement, avec la sortie de la crise sanitaire. Sa mise en extinction devra néanmoins s'opérer avec prudence car il contribue, avec les autres dispositifs mis en place dans le cadre de cette crise, à maintenir en activité des entreprises qui auraient disparu sans ces aides, indépendamment de la crise sanitaire : la Banque de France indique ainsi que le nombre de faillites est, en 2020, inférieur de 39,5 % à son niveau de 2019. La suppression du fonds de solidarité et des autres mesures d'urgence, nécessaire dès lors que l'apaisement de la crise sanitaire aura permis le retour à une activité normale, pourrait entraîner un ressaut important des défaillances d'entreprises.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes à l'attention du ministère de l'économie, des finances et de la relance :

1. conformément à la réglementation, imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement ;
2. mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi ;
3. accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et de sanctions.

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	241
Président de l'association Régions de France	244

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Le fonds de solidarité à destination des entreprises a été créé dans l'urgence afin d'apporter dans les meilleurs délais un soutien aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19.

Les travaux de la Cour soulignent que cette aide d'urgence aux entreprises remplit pleinement son objectif d'aide massive à décaissement rapide. Elle a été mise en place en mobilisant l'ensemble des ressources du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, alliant les compétences juridiques et sectorielles de la direction générale des Entreprises, les analyses économiques de la direction générale du Trésor, les prévisions budgétaires de la direction du Budget et la mise en œuvre informatique et financière de la direction générale des Finances publiques. Avec une grande efficacité, ces équipes ont déployé un outil simple d'utilisation et permettant des versements dans des délais remarquables, ce qui en a fait un outil particulièrement apprécié des entreprises.

Cette appréciation positive des bénéficiaires du fonds conforte les principes directeurs ayant présidé à la création du fonds de solidarité et à la définition de ses modalités de mise en œuvre. Ce résultat est également une réussite collective pour toutes les parties prenantes. Grâce à leur mobilisation de tous les instants, le fonds est très régulièrement adapté à l'évolution de la situation sanitaire française et ses implications sur l'activité économique.

La mise en œuvre du fonds de solidarité est aussi une expérience dont l'analyse ex-post peut utilement alimenter la réflexion sur l'action de l'État en période d'incertitude élevée, dans des situations où il est nécessaire de mobiliser des moyens et des compétences de manière transverse et agile.

Au regard des recommandations formulées par la Cour, nous souhaitons apporter les éléments d'information suivants.

Recommandation n° 1 : imputer la contribution des collectivités territoriales au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement.

Le Gouvernement a donné aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, par une circulaire co-signée par la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales et par le ministre délégué chargé des Comptes publics, la possibilité d'imputer en section d'investissement, de façon exceptionnelle et temporaire, et par

dérogation aux règles budgétaires et comptables en vigueur, leur participation au fonds de solidarité. Cette dérogation est justifiée par le caractère exceptionnel du fonds créé par la loi d'urgence sanitaire.

Ces dépenses peuvent être amorties sur une durée maximale de cinq ans et le dispositif optionnel de neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées s'applique conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT). Enfin, il faut noter que ces opérations ne sont pas éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

Recommandation n°2 : mettre en place des outils permettant d'éviter que le cumul d'aides versées à une entreprise soit supérieur au préjudice subi.

Le Gouvernement poursuit l'objectif de limiter les effets d'aubaine ou de « sur-indemnisation » dans le cadre du fonds de solidarité. Les cumuls d'aides dépassant le préjudice subi doivent être évités, sans pour autant que les outils mis en place ne conduisent à des délais de traitement incompatibles avec l'urgence économique. Par ailleurs, le principe fondamental du fonds de solidarité, à savoir le versement, chaque mois, d'une aide d'urgence à un très grand nombre d'entreprises, ne permet pas un examen manuel a priori de chaque demande.

Lors de la création du fonds de solidarité en mars 2020, l'aide constituait un revenu de substitution pour les dirigeants non-salariés des très petites entreprises et pour les travailleurs indépendants. Il a ainsi été décidé de déduire du montant de l'aide les indemnités journalières et les pensions de retraite, et d'exclure les entreprises dont le dirigeant était par ailleurs salarié à temps complet. Ces règles ont été introduites afin de limiter les éventuels cumuls.

L'objectif de limiter les effets de « sur-indemnisation » présidera également à la mise en œuvre de l'aide dite « coûts fixes », prochainement créée dans le cadre du fonds de solidarité. Cette aide tiendra compte de l'ensemble des aides publiques reçues par l'entreprise au titre des dispositifs d'urgence, tant par l'État que par les collectivités territoriales. Ces aides seront déduites de l'assiette de l'aide afin de ne pas couvrir deux fois une même dépense.

Recommandation n°3 : accompagner l'accroissement du montant des aides et l'élargissement du fonds à des entreprises de taille plus importante par la mise en place d'une instruction plus exigeante des aides et d'un dispositif renforcé de prévention de la fraude et des sanctions.

Comme la Cour le recommande, nous vous confirmons qu'au regard de l'accroissement du montant des aides et de l'élargissement du fonds de solidarité à des entreprises de taille plus importante, le dispositif de prévention de la fraude et les sanctions ont été renforcés.

Des contrôles préalables à certaines demandes sont désormais à l'œuvre et ont démontré tout leur intérêt. Ce type de contrôle concernera l'intégralité des demandes au titre de l'aide dite « coûts fixes » qui sera créée prochainement dans le cadre du fonds de solidarité.

Un dispositif de contrôle à trois niveaux a ainsi été développé reposant sur un mécanisme de **confrontation automatique des demandes avec des fichiers de contrôle préétablis**. Ces fichiers ont été mis en place dès l'origine, puis ont évolué au fil du temps en fonction notamment des données disponibles, des évolutions des critères d'attribution du fonds, des décisions de rejet de demandes antérieures.

Il s'agit donc de **fichiers dynamiques qui sont actualisés en permanence**.

Un premier niveau d'examen est composé de filtres automatiques appliqués a priori. Les demandes qui, au vu de ces filtres, présentent des incohérences sont soit rejetées soit renvoyées dans les services fiscaux pour instruction a priori de la demande d'aide (secteur d'activité, par exemple).

Le deuxième niveau repose sur une instruction a priori, réalisée par les agents de la DGFiP, lesquels examinent les dossiers renvoyés en contrôles manuel suite au passage du premier filtre. Environ 200 000 dossiers sont actuellement en traitement à ce titre, dont 120 000 pour les demandes d'aide au titre du mois de décembre. Sont également expertisées les demandes signalées comme présentant des risques de fraude. Dans ce cas, les SIREN concernés sont signalés et toute nouvelle demande est soit rejetée automatiquement soit renvoyée pour instruction a priori.

Enfin, un dernier contrôle, a posteriori, examine le respect des conditions d'éligibilité. Ces contrôles sont ciblés sur des dossiers présentant des risques de fraude (entreprises en sommeil réactivées, entreprises défaillantes déclaratives, etc.). Près de 92 000 dossiers ont ainsi été transmis aux services de contrôle sur des aides versées entre mars et juillet. Fin janvier, environ 33 000 contrôles ont conclu à 43,6 millions d'euros d'aides indues.

L'envoi aux services fiscaux de nouvelles listes pour contrôle a posteriori sera prochainement effectué au regard des enjeux financiers qui sont croissants, compte tenu des évolutions du fonds au titre des derniers mois. Par ailleurs, un travail d'identification des dossiers présentant de forts risques de fraude est en cours, s'agissant notamment des entreprises ayant perçu en 2020 au titre du fonds des aides supérieures à leur chiffre d'affaires déclaré en 2019.

Conscients que l'augmentation des plafonds d'aides à 10 000 euros à compter du mois d'octobre 2020, puis 200 000 euros depuis le mois de décembre 2020, a accru les risques de fraude, nous avons demandé que soit engagé un renforcement des filtres a priori notamment pour identifier les cas de discordance substantielle entre le chiffre d'affaires 2019 déclaré pour bénéficier du fonds et celui déclaré au titre des obligations fiscales, mais également pour identifier les demandeurs qui souhaitent bénéficier à tort de régimes spécifiques avantageux tel que celui propre aux entreprises ne pouvant accueillir du public ou encore celui dédié aux commerces situés dans des stations de ski.

Le taux de rejet des formulaires déposés toutes périodes confondues s'établit à un peu plus de 14 % début février. Ainsi, il est dénombré 8 304 083 formulaires déposés pour 6 885 651 payés. Retraité du stock en cours de traitement le nombre de formulaires rejetés s'élève donc à 1 194 326 formulaires. Ce taux est nécessairement plus élevé sur le mois de décembre compte tenu du renforcement des contrôles (173 690 formulaires rejetés sur 717 742 formulaires déposés et 422 984 formulaires payés). Il s'élève à 24 %.

Nous avons également souhaité qu'en lien avec la Chancellerie, les services de la DGFIP accélèrent les transmissions à l'autorité judiciaire au titre de l'article 40 du code de procédure pénale des cas de fraudes présumées.

Enfin, afin de maintenir un bon équilibre entre versement rapide des aides et vigilance justifiée face aux risques de fraude, une équipe dédiée composée de 50 personnes a été mise en place pour gérer les dossiers à forts enjeux, présentant des montants d'aide supérieurs à 30 000 euros et 250 vacataires seront prochainement recrutés pour assurer l'instruction a priori des demandes renvoyées dans les services de la DGFIP.

PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION RÉGIONS DE FRANCE

Par courrier en date du 26 janvier 2021, vous m'avez transmis le chapitre de votre prochain rapport public annuel relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises.

Ce chapitre dresse un bilan des conditions de mise en œuvre du Fonds de solidarité et se penche en particulier sur modalités de mobilisation (financières, organisationnelles et humaines) des Régions, dans la mise en œuvre du « volet 2 » du Fonds de solidarité que le Gouvernement a souhaité confier à leur responsabilité, en mars 2020.

Si les constats établis par la Cour quant aux conditions de mise en œuvre n'appellent pas d'observations particulières de ma part, je souhaite cependant revenir sur 3 points :

1 – Une forte mobilisation des Régions dans un contexte d'urgence et de crise sanitaire

La Cour souligne la rapidité avec laquelle le Fonds a été déployé malgré les difficultés liées à la crise sanitaire et aux contraintes du confinement. Ce déploiement dans des délais exceptionnels au regard de l'ampleur de ce dispositif a été rendu possible grâce à la très forte mobilisation, dès le 17 mars 2020, et à l'esprit de responsabilité qui ont inspiré l'action des acteurs impliqués dans ce déploiement, tant du côté des services de l'État que des Régions.

Les présidents de Région, sollicités par le gouvernement, ont immédiatement répondu favorablement pour contribuer au financement du Fonds pour près de 500 M€ et pour assurer la mise en œuvre du « volet 2 ». Les Régions ont apporté une contribution au Fonds, mais également pris à leur charge l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre et au fonctionnement des plateformes déployées, dans chaque région, pour le dépôt des demandes d'aide au titre du « volet 2 ».

Les services des Régions (directions du développement économique, des services informatiques, juridiques) ont été, dans des conditions complexes, massivement mobilisés dès la mi-mars pour assurer, en lien avec Régions de France et les services de l'État, la mise en place du dispositif volet 2, ouvert le 15 avril, soit moins d'un mois après l'engagement pris vis-à-vis du gouvernement. La mobilisation concertée et étroite des Régions et des services de l'État, sous l'égide de Régions de France et de la Direction générale des entreprises, en première ligne, a permis de préfigurer le cadre juridique, les modalités d'intervention des régions et d'articulation avec les services de l'État en région (rédaction du « Convention FSN État – Régions », définition d'un processus d'instruction précis, organisation de réunions techniques régulières avec les services en région, conception et paramétrage des outils sur la base des décrets) avec une rapidité d'exécution exceptionnelle.

Cette mobilisation des Régions a permis, malgré l'aggravation de la crise et les évolutions successives et rapides des règles applicables au Fonds de solidarité, d'assurer un fonctionnement efficace et sans interruption du « volet 2 », qui s'interrompra le 28/2 prochain sur décision du gouvernement.

2 – Un dispositif « volet 2 » par nature plus restrictif et aux règles de plus en plus complexes.

Le rapport souligne l'important travail d'instruction et de vérification assuré par les services des régions pour le « volet 2 », qui a en effet permis de garantir la rapidité d'octroi des aides, mais a aussi grandement contribué à limiter les fraudes comparativement au « volet 1 » plus automatique.

Le volume des aides octroyées au titre du « volet 2 » est sans commune mesure avec les montants observés sur le « volet 1 », en raison du caractère plus restrictif voulu par le gouvernement pour l'aide complémentaire pouvant être accordée sur le second volet. La cible du volet 2 et les critères d'accès ont été en effet dès le début plus restrictifs (avoir bénéficié du volet 1 ; avoir au moins 1 salarié ; exigence de refus de prêt ; restrictions sectorielles). Ainsi, le fonctionnement du « volet 2 » relève d'une logique d'instruction spécifique (par la Région) et de décision (par la Préfecture, service ordonnateur) qui n'a pas l'automatisme du « volet 1. C'est pourquoi la comparaison entre les 2 volets souvent faite par les observateurs n'est pas pertinente.

Les évolutions des règles d'accès au « volet 2 » voulues par le gouvernement – plus de 15 décrets applicables au Fonds depuis mars 2020 -, bien qu'introduites pour des raisons généralement opportunes et légitimes (élargissements), ont nécessité à chaque fois des développements informatiques et une adaptation des procédures d'instruction. Ces évolutions multiples et rapides des paramètres du « volet 2 » ont eu pour effet de rendre le dispositif difficilement lisible pour les entreprises, avec une multiplication de cas d'usage (demande initiale ; accès S1 et S1 bis ; demande d'aide complémentaire après autorisation de prise en compte des « fluides »).

Cependant, et malgré des critères plus restrictifs et des évolutions complexes des règles, la dynamique du « volet 2 », qui n'a démarré que le 15 avril 2020, est globalement bonne eu égard à ses finalités. Entre juin et septembre 2021, le niveau de consommation du « volet 2 » a ainsi quasiment doublé (50 à 100M€), pour atteindre à date près de 290 M€ cumulés alors que le « volet 2 » ne concerne plus que les « discothèques ». Le faible taux de refus des Régions constaté sur le « volet 2 » atteste également du bon travail d'instruction et a contribué à la dynamique de ce second volet.

3 – La Cour des comptes s'interroge sur le bien-fondé d'une comptabilisation des contributions des régions en dépenses d'investissement et non de fonctionnement

Le rapport s'interroge sur la légitimité de la dérogation à la règle d'équilibre budgétaire des collectivités qu'a constitué la décision par l'État d'autoriser les Régions à comptabiliser en section d'investissement les dépenses engagées par elles au titre de leur participation au Fonds de solidarité.

En premier lieu, il convient de noter que la violation de la règle d'équilibre budgétaire aurait consisté en ce que les régions soient amenées à financer par l'emprunt leur section de fonctionnement en raison d'une épargne brute devenue négative. Tel n'a pas été le cas en 2020, et ne l'aurait pas été même si la comptabilisation de leur contribution au Fonds avait été faite en fonctionnement. Par contre,

dans cette hypothèse, leur capacité d'autofinancement aurait été fortement dégradée, dans un contexte où il était attendu de leur part des investissements massifs dans la relance alors qu'elles avaient déjà engagé d'importantes dépenses exceptionnelles (+ de 1,7 Md€) pour soutenir les entreprises et l'emploi sur leurs territoires tout en subissant des pertes de recettes estimées à près de 900 M€ en 2020.

Par ailleurs, si l'on s'interroge sur les fondements de ce fonds de solidarité, on comprend qu'il avait pour objectif de sauver un appareil productif composé d'entreprises artisanales et de TPE/PME dont tout le monde savait qu'il serait essentiel à la reprise. Il s'agissait bien de faire un pari sur l'avenir, et de ce fait, la dépense pouvait s'assimiler à une dépense d'investissement au même titre que les dépenses liées à la recherche et l'innovation.

C'est pour toutes ces raisons que lorsque le gouvernement a sollicité les régions pour ré-abonder le fonds de solidarité à hauteur de 250 M€ supplémentaires, il a naturellement autorisé la comptabilisation de ces dépenses en investissement au regard de l'ampleur historique de la crise.

Enfin, comme vous le savez, les régions comme toutes les collectivités locales ne peuvent déroger à la règle d'équilibre budgétaire, et donc financer leurs dépenses courantes par le déficit comme le fait l'État. L'affectation en investissement a permis un financement par l'emprunt et donc un lissage de la charge sur plusieurs exercices. Ce faisant, cette mesure a contribué à maintenir la solvabilité des Régions et leurs capacités futures à contribuer aux mesures de rebond de l'économie et à la relance.
