

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 36

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-RENÉ CAZENEUVE ET CHRISTOPHE JERRETIE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	5
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	7
I. LE CHAMP DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION CONCILIE UN RECOURS SINCÈRE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AVEC LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL	8
1. Le champ de la réserve de précaution s'était étendu en 2018 à l'ensemble de la mission	8
2. Le compromis de 2018 constitue un équilibre satisfaisant et a été reconduit en 2019	11
3. Les gels devront être limités au maximum en 2020	12
II. LE NIVEAU DES RESTES À PAYER SUR LA MISSION DEMEURE ÉLEVÉ EN 2019	12
1. Une consommation très différenciée en AE et en CP depuis la montée en puissance des dotations d'investissement aboutit à des restes à payer d'un niveau élevé	12
2. L'absorption des restes à payer est échelonnée jusqu'à 2022 et au-delà	15
III. LA STRUCTURE DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE	17
1. Une loi de financement des collectivités ou une loi de finances « toutes APU » ?	17
2. Une piste de clarification des concours financiers de l'État : les « petites dotations »	18
DEUXIÈME PARTIE : LE SOUTIEN DES RÉGIONS AUX ENTREPRISES DANS LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SANITAIRE	23
I. PRÉAMBULE : UNE CRISE ÉCONOMIQUE PROFONDE ET DES FINANCES LOCALES FRAGILISÉES	23
1. Une crise économique profonde	23
1. Des finances locales fragilisées	25

II. FOCUS : LE SOUTIEN FINANCIER DES RÉGIONS AUX ENTREPRISES	28
A. LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS EST PRÉPONDÉRANTE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL	28
1. Le rôle prépondérant des régions	28
2. Le rôle subsidiaire du bloc communal et l'exclusion des départements.....	29
B. LA PARTICIPATION DES RÉGIONS AU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ.....	30
1. Les régions contribuent au financement du fonds national de solidarité.....	30
2. Les régions participent à l'instruction des demandes d'aides du fonds national de solidarité	33
C. LES FONDS RÉGIONAUX DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES	35
1. De nombreux fonds « territorialisés » ont été mis en œuvre dans les régions.....	35
a. Les montants engagés sont importants.....	35
b. Le champ des bénéficiaires est souvent large mais concerne essentiellement les petites entreprises	36
c. Les fonds proposent des avances remboursables et des subventions.....	37
2. Les intercommunalités, la banque des territoires et les départements participent aux fonds régionaux	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
QUESTIONNAIRES ENVOYÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	43
ANNEXE : RECENSEMENT DES FONDS RÉGIONAUX PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	45

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

L'exécution des crédits est globalement satisfaisante en 2019 pour les rapporteurs spéciaux. La montée en puissance des dotations d'investissements se poursuit.

– Principaux constats sur l'analyse de la dépense :

▶ En 2019, les crédits sont stables sur la mission, notamment pour les dotations de soutien à l'investissement.

▶ Le champ de la réserve de précaution résulte d'un compromis efficace. Il pourrait être encore « sincérisé ».

▶ Les restes à payer demeurent élevés sur l'ensemble de la mission.

▶ La structure des concours financiers de l'État et l'organisation du débat parlementaire sur les finances locales pourraient être simplifiées et clarifiées.

▶ En 2020, le Gouvernement et les préfetures ont été réactifs pour préserver au mieux l'exécution des crédits dans la crise.

– Principaux constats relatifs aux politiques publiques :

Les régions participent pour 500 millions d'euros au fonds national de solidarité pour les très petites entreprises. Elles instruisent les demandes d'aides complémentaires à ce fonds.

La loi « NOTRe » a confié aux régions une compétence de « chef de file » en matière de développement économique. Dans ce cadre, avec les intercommunalités, mais aussi des départements et la banque des territoires, les régions ont également mis en place un réseau de fonds pour soutenir les entreprises de leur territoire.

Les rapporteurs ont procédé à un recensement de ces fonds.

Ils constatent que si les fonds s'adaptent à chaque territoire, les moyens engagés par les collectivités sous l'égide des régions sont importants, visent majoritairement les petites entreprises et proposent une gamme variée de subventions et d'avances remboursables.

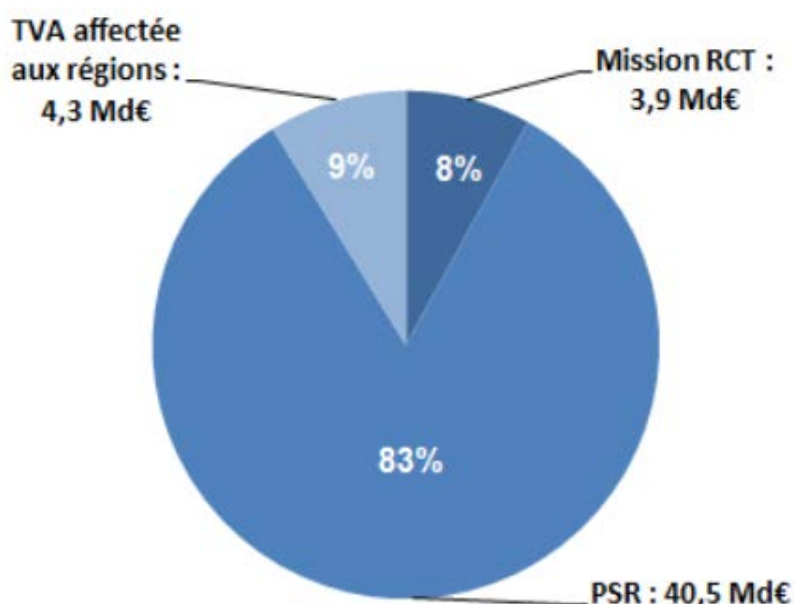
Si ces fonds semblent d'ores et déjà révéler leur efficacité, les rapporteurs recommandent une évaluation globale plus approfondie à l'issue de la crise économique.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

En 2019, les flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales se sont élevés à 112,3 milliards d'euros. Ils incluent notamment la fiscalité transférée (35,6 milliards d'euros en 2019), ainsi que les concours financiers de l'État (48,6 milliards d'euros).

Les concours financiers comprennent les prélèvements sur recettes, au premier rang desquels la dotation globale de fonctionnement (DGF, 27 milliards d'euros), y compris la fraction de TVA qui remplace la DGF des régions depuis 2018 (4,2 milliards d'euros), ainsi que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT).

RÉPARTITION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE PLF POUR 2019 (EN AE)



Source : annexe budgétaire au projet de loi de finances pour 2019 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. »

Les crédits de la mission RCT ont représenté 4 % des transferts financiers de l'État en 2019, et 7 % des concours financiers, c'est-à-dire 3,9 milliards d'euros en AE et 3,4 milliards en CP.

Les rapporteurs ont procédé en deux temps. En premier lieu, ils ont analysé les points saillants de l'exécution budgétaire de l'exercice 2019, dès lors que ce rapport du printemps s'inscrit dans l'examen de la loi de règlement des comptes 2019. Deux sujets notamment ont retenu leur attention : le champ de la réserve de précaution, ou gel de crédits, qui intègre depuis 2018 les dotations de soutien à l'investissement, et le niveau des restes à payer, qui reste élevé sur la mission.

Ils ont également pris acte des propositions formulées par la Cour des comptes sur la structure des concours financiers de l'État aux collectivités, notamment sur l'intégration de certains PSR au sein de la mission RCT. Si les rapporteurs ne recommandent pas nécessairement la transformation de PSR en crédits budgétaires, ils sont favorables à une simplification des concours financiers, ce que l'on pourrait appeler les « petites dotations », et partagent l'objectif d'un débat plus clair et cohérent sur les finances locales au moment de la loi de finances.

En second lieu, ayant rappelé la fragilité de la situation financière des collectivités qui résulte de la crise, ils ont souhaité mettre en lumière les initiatives locales pour soutenir malgré tout le tissu économique local.

Cette réponse locale à la crise économique et sanitaire se traduit par un ensemble de fonds de soutien aux entreprises mis en place par les régions, qui ont une compétence essentielle en matière de politique économique, mais également dans une certaine mesure par le bloc communal, *via* les intercommunalités. Elle a vocation à compléter les mesures nationales, notamment le fonds de solidarité pour les entreprises ⁽¹⁾.

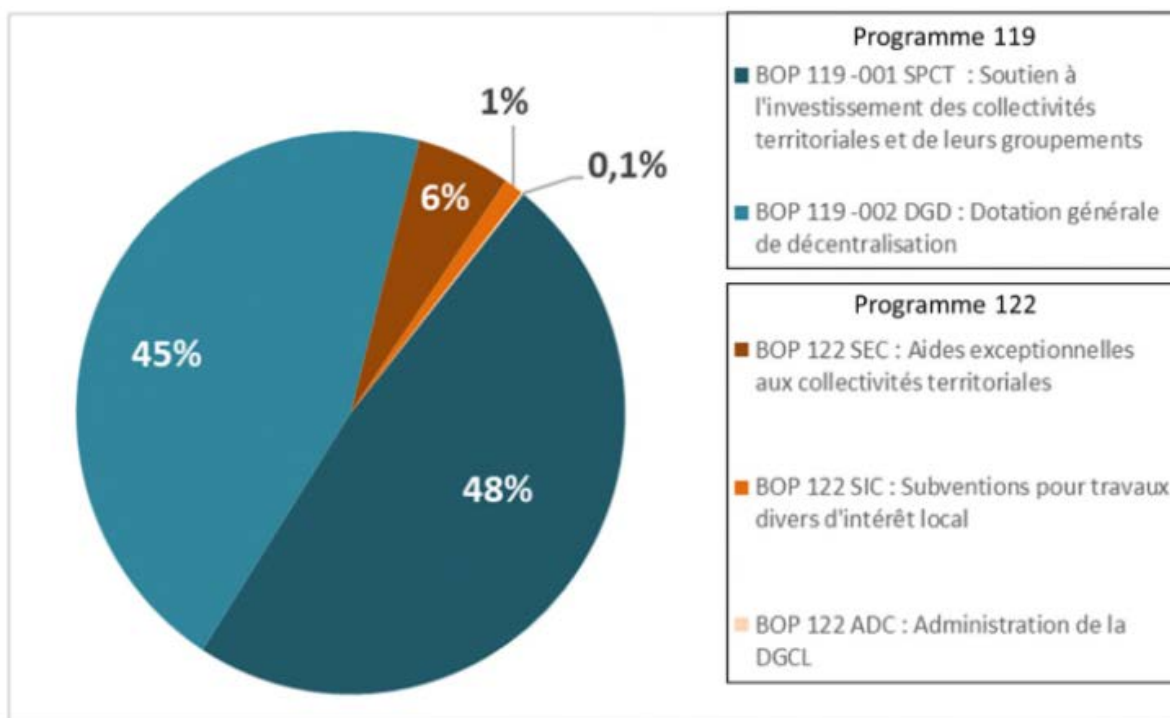
I. LE CHAMP DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION CONCILIE UN RECOURS SINCÈRE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE AVEC LA PRÉSERVATION DES CRÉDITS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

1. Le champ de la réserve de précaution s'était étendu en 2018 à l'ensemble de la mission

Le programme 119 concentre l'essentiel des crédits de la mission. Il a été doté de 3,78 milliards en AE et de 3,29 milliards en CP (loi de finances pour 2019 et ouvertures en cours d'exercice par reports de crédits de 2018). En exécution, 3,64 milliards en AE et 3,2 milliards en CP ont été consommés.

(1) Créé par l'ordonnance du 25 mars 2020, sur le fondement d'une habilitation de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et abondé en crédits par les deux lois de finances rectificative pour 2020.

RÉPARTITION PAR PROGRAMME ET PAR BOP DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT EN 2019 (CP)



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019.

La mise en réserve, ou « gel de crédits », est prévue par loi organique relative aux lois de finances (LOLF). C'est un instrument budgétaire de pilotage des crédits qui permet de faire face aux aléas en cours d'exécution budgétaire.

La mission d'information de la commission des finances sur la LOLF a observé, comme la Cour des comptes, que « l'essentiel de la mise en réserve ne correspond pas à des crédits qui pourraient être annulés à l'issue de l'exécution » ⁽¹⁾ Notamment, une partie de la mise en réserve a été imputée à des dépenses obligatoires ou inéluctables. La mission recommandait en conséquence de réduire le taux de mise en réserve sous 3 % et d'« identifier les dépenses qui ne peuvent faire l'objet d'un gel car obligatoires ou inéluctables et les exclure de la possibilité de mise en réserve. » Elle proposait enfin une variation du taux de gel en fonction des programmes budgétaires et des priorités politiques, plutôt qu'une application homogène comme aujourd'hui.

Sur la mission RCT, les rapporteurs avaient, dès l'exécution 2016 et 2017, relevé des gels et dégels tardifs sur les dotations générales de décentralisation (DGD) du programme 119 en 2017, alors même que ces dotations sont constitutionnellement dues. En effet, elles correspondent à des compensations de transferts de compétence. Or, l'article 72-2 de la Constitution impose une compensation intégrale de tout transfert de compétences aux collectivités locales. Ainsi, afin de respecter ces dispositions constitutionnelles, tout gel imputé sur ces crédits doit faire l'objet d'un dégel en fin d'année.

(1) Rapport d'information n° 2210 du 11 septembre 2019 de Laurent Saint-Martin et Eric Woerth (page 127).

Les rapporteurs avaient déjà rappelé que la réserve de précaution a pour objet de permettre aux gestionnaires de faire face à des dépenses imprévues et n'est pas censée retarder l'exécution de dépenses obligatoires ou inéluctables.

Pour rappel, le programme 119 est ventilé en deux BOP au niveau de la gestion opérationnelle des crédits par l'administration centrale et déconcentrée ; l'un regroupant les crédits des dotations d'investissement (BOP 1), l'autre ceux des DGD (BOP 2).

VENTILATION DU PROGRAMME 199



Source : Direction du budget, cartographie 2018 des programmes du ministère de l'intérieur.

La concentration du gel sur des dotations dont le versement à l'euro près est obligatoire (BOP n° 2) résultait d'un arbitrage du Premier ministre, qui avait exclu les dotations de soutien à l'investissement (BOP N° 1) de la réserve de précaution. Cet arbitrage avait été pris dans le contexte de contraction de l'investissement public local liée à la baisse des dotations de fonctionnement, et notamment de la DGF, entre 2014 et 2017. Les dotations de soutien à l'investissement de la mission RCT apparaissaient alors comme une priorité politique permettant de compenser les effets néfastes de la baisse de la DGF.

Les concours financiers ont été stabilisés par le Parlement à partir de 2017 conformément à l'engagement du Gouvernement. Les rapporteurs ont ainsi pu recommander en 2018 l'élargissement du périmètre de la réserve de précaution sur les autres dotations de la mission afin de mieux répartir les gels et de rendre à cet outil budgétaire sa vocation initiale.

En 2019, sur l'exécution 2018, ils avaient en premier lieu salué l'abaissement du taux de gel de 8 à 3 % par la loi de finances pour 2018, ce qui a permis une nette baisse des montants de gel sur l'ensemble de la mission.

Ils avaient également observé une évolution importante de la réserve de précaution. À partir de 2018, elle a été répartie entre les deux BOP du programme 119 de manière proportionnelle au poids de chacun dans le programme, plutôt que sur les seuls DGD du BOP n° 2.

Le gel des crédits, inévitable en gestion, a été élargi à la DETR, à la DSIL, à la DPV et à la DGE. Le ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, avait expliqué à la commission des finances que la répartition du gel en proportion du poids des BOP constituait une **solution de compromis**.

En 2019, au sein du BOP n° 1, le gel a en effet été réparti proportionnellement aux crédits ouverts sur la DETR, la DPV, la DSIL ⁽¹⁾ et la DSID. Dans le BOP n° 2, c'est la DGD services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) qui a supporté la totalité de la réserve.

2. Le compromis de 2018 constitue un équilibre satisfaisant et a été reconduit en 2019

Selon la Cour des comptes, le champ de la réserve de précaution a à nouveau été débattu aux niveaux administratif et ministériel cette année : « Le CBCM a demandé à la DGCL de revoir cette répartition au sein du programme et proposé une répartition de la réserve préservant les dotations « constitutionnellement dues » (dotations générales de décentralisation et dotations communales de compensation) du programme 119. Les échanges entre l'administration et le CBCM qui s'en sont suivis n'ont pas permis d'aboutir à une répartition consensuelle de la réserve. Un arbitrage a de ce fait été sollicité, à l'issue duquel la réserve de précaution a été répartie de manière homothétique. »

L'arbitrage de 2018 a donc été renouvelé en 2019, comme l'avait exposé Sébastien Lecornu à la commission des finances ⁽²⁾.

RÉSERVES DE PRÉCAUTION INITIALE (GELS) DE 2017 À 2019 :

(en millions d'euros)

Programme 119	Dotation	2017		2018		2019	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
BOP 1	DETR	-	-	29	24,7	32,2	25
	DSIL	-	-	17	13,8	11,4	13,5
	DPV	-	-	4,2	3,1	4,6	3,4
	DGE/DSID	32,2	34,2	5,9	6,4	9,1	4,6
	<i>Sous-total BOP 1</i>	<i>32,2</i>	<i>34,2</i>	<i>56</i>	<i>55,5³</i>	<i>57,3</i>	<i>46,6</i>
BOP 2	DGD	287,9	204,9	46,2	46	46,4	46,4
Total des gels		320,1	239,1	101,7	101,5	103,7	93

Note : il s'agit d'une comparaison du gel initial entre les années 2017, 2018 et 2019, sans prendre en compte les surgels et dégels ultérieurs.

Note : à partir de 2018, le taux de gel général fixé annuellement en loi de finances est passé de 8 % à 3 %.

Source : commission des finances d'après les notes d'exécution budgétaire 2017 et 2018 de la Cour des comptes.

Les rapporteurs sont en principe favorables à cette solution de compromis qui permet de concilier une utilisation relativement sincère de la réserve de précaution avec la préservation des crédits de soutien à l'investissement. Il ne serait pas sincère, d'un point de vue budgétaire et juridique, de geler seulement les crédits

(1) Hors crédits fléchés vers le Grand plan d'investissement.

(2) Commission d'évaluation des politiques publiques du 4 juin 2019. Le compte rendu est disponible à cette adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_fin/15cion_fin1819084_compte-rendu#

(3) Inclut 7,6 millions d'euros de gel sur les CP du fonds exceptionnel de soutien aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, doté de crédits en 2017 et 2018.

du BOP n° 2, constitué de dépenses inéluctables. Mais il ne serait pas opportun économiquement de geler seulement ceux du BOP n° 1, essentiels pour l'investissement public local.

Une réorganisation budgétaire permettrait de régler ce sujet de la réserve de précaution. La DGCL recommande ainsi *a minima* de ne calculer le montant de la mise en réserve que sur un périmètre sur lequel elle peut s'appliquer et de retirer les dotations légalement dues de l'assiette du gel. ⁽¹⁾.

3. Les gels devront être limités au maximum en 2020

Pour 2020, cette question prend cependant une dimension nouvelle. La bonne exécution des crédits de soutien à l'investissement local paraît cruciale dans le contexte de la crise sanitaire et économique. L'investissement local sera un levier essentiel de la reprise de la croissance. Les rapporteurs appellent donc à un recours au gel le plus restreint possible sur ces dotations pour cette année.

Recommandation : calculer le périmètre du gel sur les seuls crédits auxquels il peut s'appliquer.

II. LE NIVEAU DES RESTES À PAYER SUR LA MISSION DEMEURE ÉLEVÉ EN 2019

La persistance d'un niveau élevé de restes à payer sur la mission pose la question de sa soutenabilité budgétaire.

1. Une consommation très différenciée en AE et en CP depuis la montée en puissance des dotations d'investissement aboutit à des restes à payer d'un niveau élevé

La Cour des comptes avait déjà estimé l'année dernière que l'ampleur des restes à payer sur la mission RCT nécessitait « *une attention toute particulière pour assurer la soutenabilité budgétaire de la mission* ».

Tout l'enjeu consiste à déterminer quelle part des restes à payer est normale et résulte de la programmation différenciée en AE et CP des dotations d'investissement, et quelle part résulterait d'une programmation imparfaite en amont ou de causes exogènes, comme par exemple pour 2020 la crise sanitaire.

(1) Réponses aux questionnaires des rapporteurs.

Les restes à payer

L'autorisation budgétaire est double, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Les **AE** sont consommées lors de l'engagement juridique de la dépense. Les **CP** sont consommés lors du paiement effectif, c'est-à-dire du décaissement de l'argent public par le comptable public.

Les AE comme les CP ne peuvent être consommés que pendant l'année de leur ouverture (**annualité budgétaire**). Mais les AE peuvent avoir une portée pluriannuelle, selon la nature de la dépense. Certaines dépenses publiques engagées juridiquement (AE) en année N peuvent être payées par des décaissements successifs (CP) en partie en année N, une partie en année N+1 etc. C'est le cas des travaux publics financés par les collectivités locales, les chantiers pouvant s'étendre sur plusieurs années.

Les **restes à payer** sont alors la somme des engagements souscrits en AE mais n'ayant pas été soldés en CP à la fin d'un exercice, sans considération du service fait. En cela, les restes à payer se distinguent des **charges à payer**, qui supposent que le service a été fait, et qui constituent des dettes certaines et exigibles.

Lors des exercices suivant la consommation des AE, un surplus de CP peut donc être nécessaire pour solder les restes à payer. Cette notion permet d'avoir une **visibilité sur les flux financiers futurs**.

Les rapporteurs avaient rappelé l'année dernière que dans le cas de la mission RCT, les restes à payer pouvaient notamment s'expliquer par un décalage normal entre engagement budgétaire et paiement, classique dans le cadre d'une opération d'investissement : « Cette consommation différenciée en AE et CP est en effet structurelle. Ces dotations financent des subventions attribuées au niveau déconcentré au regard des projets proposés par les collectivités. Les AE sont notifiées lors de l'octroi de la subvention, mais les CP ne sont mandatés qu'au fur et à mesure de l'achèvement des travaux. En outre, un délai incompressible de réalisation des projets est inévitable. Ceux-ci nécessitent la mise en œuvre d'une ingénierie locale d'ampleur variable et des délais de travaux différents selon les projets. Il est donc logique d'obtenir une programmation budgétaire différente en AE et en CP sur ce type de concours financiers. » ⁽¹⁾

Chaque année, sur la mission RCT, une partie des CP couvre donc les AE nouvelles, et une partie couvre les AE anciennes, ouvertes les années antérieures mais non encore soldées.

Mais ils avaient aussi relevé que le total des restes à payer au titre de tous les exercices précédents pour l'ensemble de la mission RCT s'élevait à la fin de l'exercice 2018 à **3,7 milliards d'euros**, soit une année complète de CP des deux programmes.

(1) Rapport n° 1990 à l'occasion de la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

Ce niveau déjà élevé est encore en **forte hausse en 2019, à 4,2 milliards d'euros** pour le programme 119 et à 153 millions d'euros pour le programme 122. La Cour y voit un retard dans la consommation des CP des dotations d'investissement : « Cette évolution constitue un légitime sujet d'inquiétude et le rythme de consommation des CP doit être considéré comme un point majeur de vigilance pour les administrations gestionnaires. » ⁽¹⁾

Selon la DGCL, « l'augmentation par rapport au 31 décembre 2018 de 443,5 millions d'euros est logique : elle s'explique notamment par l'augmentation ces dernières années des crédits ouverts et engagés au titre des dotations d'investissement. » ⁽²⁾ Elle rappelle que le remplacement de la DGE par la DSID génère aussi progressivement de nouveaux restes à payer. En effet, la DGE était gérée en AE=CP, tandis que la DSID fonctionne essentiellement ⁽³⁾ sur une logique d'appel à projet similaire à la DSIL, à la DETR et à la DPV, avec un rythme différencié de consommation des AE et des CP.

En outre, certains CP n'ont pu être consommés en 2019 « en raison de difficultés de traitement au niveau des plateformes » sur certaines dotations programmées en AE=CP (comme la dotation Natura 2000) pour des montants relativement faibles, et ont été intégrés aux restes à payer.

Au total, le montant des restes à payer pèse sur la soutenabilité budgétaire de la mission au sens où, nécessairement, des CP supplémentaires devront être prévus sur les prochaines années pour payer les AE non soldées. Mais cela ne signifie pas que la programmation soit déficiente. D'ailleurs, **aucune annulation** en AE ou CP n'est intervenue en 2019 sur le programme 119 (en 2018, d'importantes annulations de CP avaient corrigé en exécution une surbudgétisation initiale). **Ce risque budgétaire semble donc inhérent à la mécanique pluriannuelle des dotations d'investissement selon la DGCL qui fait reposer son analyse sur la masse grandissante de la dotation en volume.**

Pour 2020, la DGCL précise que la détermination des besoins de CP destinés à solder les AE engagées en 2019 et antérieurement a été **actualisée** à partir de Chorus et des bilans transmis par les préfetures via l'outil de remontée d'information des préfetures (ORIP).

(1) Note d'exécution budgétaire 2019 sur la mission RCT.

(2) Rapport annuel de performance 2019 sur la mission RCT.

(3) La part « projets » constitue 77 % de l'enveloppe de la dotation.

2. L'absorption des restes à payer est échelonnée jusqu'à 2022 et au-delà

La couverture pluriannuelle de ces engagements fait l'objet d'un **échancier jusqu'à 2022 inclus**, présenté dans le projet annuel de performances pour 2020 et défini en fonction du taux de décaissement prévisionnel des dotations.

En 2020, 3,5 milliards d'AE et 3,2 milliards de CP nouveaux ont été ouverts. Sur ces 3,2 milliards de CP, 1,4 milliard solderont des AE antérieures à 2020, et 1,8 milliard solderont des AE nouvelles ouvertes en 2020. Seule la moitié (50,9 %) des AE nouvelles seront donc payées en 2020.

Le reste des AE ouvertes en 2020 devraient être soldées en CP pour 14,5 % en 2021, pour 15,5 % en 2022 et pour 19,2 % au-delà de 2022.

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2019

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 (RAP 2018)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2018 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2018	AE LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	CP LFI 2019 + reports 2018 vers 2019 + prévision de FDC et ADP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019
3 712 343 161	0	3 779 980 339	3 289 824 172	4 202 499 328

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP au-delà 2022
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2019	CP demandés sur AE antérieures à 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP 2022 sur AE antérieures à 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE antérieures à 2020
4 202 499 328	1 436 891 843 0	996 417 717	476 541 779	1 292 647 989
AE nouvelles pour 2020 AE PLF / AE FDC et ADP	CP demandés sur AE nouvelles en 2020 CP PLF / CP FDC et ADP	Estimation des CP 2021 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP 2022 sur AE nouvelles en 2020	Estimation des CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020
3 578 890 525 0	1 821 422 808 0	517 459 339	554 239 227	685 769 151
Totaux	3 258 314 651	1 513 877 056	1 030 781 006	1 978 417 140

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2020

CP 2020 demandés sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2021 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020	CP au-delà de 2022 sur AE nouvelles en 2020 / AE 2020
50.9%	14.5%	15.5%	19.2%

Source : projet annuel de performance pour 2020.

Un échancier plus détaillé par dotation figure page 26 du projet annuel de performance. Cet échancier devra dans une certaine mesure être ajusté des conséquences de la crise en 2020, qui pourrait ralentir l'avancée des travaux, notamment du fait des deux mois de confinement, et donc le paiement de certains projets d'investissement.

La circulaire du 5 mai 2020 prévoit néanmoins plusieurs mesures pour permettre un rattrapage maximal.

L'action des préfetures sur les dotations d'investissement dans le cadre de la circulaire du 5 mai

Les préfets pourront verser des **avances de 30 % du montant prévisionnel de la subvention** dans l'objectif de réduire les délais de paiement. Ils devront identifier les projets retardés ou abandonnés en raison de la crise, pour réallouer les crédits à d'autres opérations. Ils devront ajuster les délais de dépôt et d'instruction des dossiers, et ils pourront recourir au pouvoir de dérogation aux normes réglementaires applicables aux subventions si une situation particulière s'y prête.

Plus précisément, **s'agissant des AE**, les préfets doivent sélectionner en AE les projets les plus adaptés à la situation actuelle, au besoin en modifiant la programmation initiale, le tout en lien étroit avec les élus intéressés.

Ainsi, au 30 avril 2020, les AE ont été engagées à hauteur de 19,23 % pour la **DETR** (contre 16 % l'année passée à la même époque) et 1,32 % pour la **DSIL** (contre moins de 1 % l'année passée à la même époque ()..

S'agissant des CP, les préfetures ont été invitées à consommer rapidement les CP délégués et à faire un large usage de la possibilité de verser des avances lors de la notification d'un arrêté attributif de subvention.

Pour la **DETR**, 32,3 % des CP ont été consommés contre 24 % l'année passée à la même époque. Sur la **DSIL**, 24,4 % ont été consommés contre 18,8 % l'année passée à la même époque.

Le taux de consommation des crédits de la **DPV** ressort identique à 2019 pour l'instant.

Cette **consommation satisfaisante** résulte donc des consignes données face à la crise sanitaire ainsi que de la montée en puissance des dotations d'investissement.

Les **préfetures ont été réactives** face à la crise sanitaire et ont donc pu, dans le cadre de la circulaire du 5 mai, prendre les mesures adaptées pour favoriser la bonne exécution des crédits de la mission.

Avec une hausse de 500 millions d'euros sur la seule année 2019, la vigilance doit cependant être maintenue sur les restes à payer. Théoriquement, les restes à payer devraient baisser en 2020. En effet, de nombreux achèvements de travaux ont dû intervenir en 2019, année pré-électorale, et les préfetures ont consenti davantage d'avances en 2020 (voir au-dessus). **Si aucune baisse n'était constatée, les rapporteurs devraient alors en rechercher les raisons.**

Recommandation : poursuivre les efforts de fiabilisation de l'échéancier de consommation des crédits.

III. LA STRUCTURE DES RESSOURCES FINANCIÈRES LOCALES POURRAIT ÊTRE CLARIFIÉE

L'examen et le contrôle parlementaires des ressources financières locales sont complexifiés par l'éclatement de leur structure et l'absence d'un texte financier spécifique.

1. Une loi de financement des collectivités ou une loi de finances « toutes APU » ?

Dès la première édition du Printemps de l'évaluation, sur l'exercice 2017, les rapporteurs avaient appelé à une clarification sur le champ de la mission et celui des PSR. Ils avaient estimé que « à terme, cette réflexion pourrait déboucher sur une loi de financement des collectivités territoriales. [...] L'examen parlementaire des ressources locales est aujourd'hui éclaté de manière parfois confuse entre les modifications de la fiscalité locale, les produits fiscaux des impôts locaux qui transitent par le compte d'avances, les dotations de la mission RCT et les PSR. Le contrôle démocratique du Parlement sur les flux financiers de l'État vers les collectivités territoriales serait renforcé par une telle réforme. »

L'évolution de l'examen des comptes publics vers une logique « toutes APU » est concevable, dès lors que l'impôt constitue une part élevée des ressources sociales et que les transferts financiers de l'État constituent la majeure part des ressources locales. Cette logique devrait néanmoins conduire à ne conserver qu'une loi de finances des administrations publiques, État, ASSO et APUL compris.

D'un autre point de vue, l'autonomie de la sécurité sociale et celle des collectivités locales conduirait à privilégier trois textes financiers distincts **Mais la situation actuelle, c'est-à-dire le maintien de deux textes financiers** (loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale) **pour trois catégories d'administration** (État, sécurité sociale et collectivités locales) **est peu compréhensible.**

Les rapporteurs privilégient en première hypothèse l'instauration d'un projet de loi de finances locales. Si tel n'était pas le cas, ils recommandent de scinder en l'examen des finances publiques en trois parties, cohérentes mais conjointes.

2. Une piste de clarification des concours financiers de l'État : les « petites dotations »

Au-delà de cette évolution d'ampleur pour les comptes publics, des **ajustements plus modestes** pourraient déjà être opérés. L'objectif reste de clarifier la structure, la présentation et la discussion des ressources financières locales.

Dans sa réflexion sur les évolutions qu'il conviendrait d'apporter à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale a repris certaines remarques des rapporteurs spéciaux qui ont déploré dès 2018 **l'absence de doctrine claire sur la démarcation entre PSR et mission RCT**. La mission d'information sur la LOLF a en outre posé la question des PSR et de l'opportunité de les transformer en crédits budgétaires. Les rapporteurs spéciaux ont déjà exposé **les avantages des PSR** :

– ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux crédits budgétaires (réserve de précaution, dégel et report), ce qui en fait un mécanisme ressenti comme protecteur par les élus locaux, et davantage respectueux de l'autorisation parlementaire ;

– s'agissant d'opérations en recettes, ils sont plus favorables à l'initiative parlementaire que les dépenses (du point de vue de l'article 40 de la Constitution).

La direction générale des collectivités locales (DGCL) ajoute que :

– les PSR couvrent des charges confiées aux collectivités par la loi et qui ne peuvent donc plus s'analyser comme charges de l'État

– un grand nombre de PSR compensent des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts décidés au plan national et grevant le produit de la fiscalité locale. Ils bénéficient donc aux collectivités mais diffèrent par nature des dépenses inscrites au budget général de l'État.

Les rapporteurs, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, avaient notamment établi un **premier recensement des « petites dotations »**, dans une optique de simplification des concours financiers. Ils avaient alors ciblé les PSR qui visent des situations locales relativement particulières et qui ont un montant inférieur à 100 millions d'euros, ou proche de ce niveau. Ils avaient proposé d'en regrouper certains ou de les intégrer à la DGF des bénéficiaires.

La Cour des comptes, à l'occasion de l'exécution budgétaire 2019, s'inscrit dans ce débat sur les concours financiers de l'État.

« Le caractère très composite des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales contribue à l'émiettement des présentations budgétaires. Cette catégorie est constituée de 20 dotations en 2019, pour un total de 40,9 milliards d'euros. L'une de ces dotations, la DGF, en constitue les deux tiers (26,9 milliards d'euros). *A contrario*, quatre autres dotations, également comptabilisées en prélèvements sur recettes, ne dépassent pas chacune 8 millions d'euros.

Cette **dispersion extrême des montants se double de règles de calcul très différentes**, qui posent des questions de lisibilité au sein même de la catégorie des prélèvements sur recettes de l'État, chacune de ces dotations ayant un objet bien spécifique. Par ailleurs, tous les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne sont pas retracés en prélèvements sur recettes, puisque **certaines dotations sont pour leur part comptabilisées en dépenses** et sont soumises aux règles de la dépense budgétaire ; c'est le cas des 10 dotations rassemblées dans la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, pour un total de 3,4 milliards d'euros en 2019. »

La Cour estimerait que la meilleure solution serait de supprimer les PSR au profit des collectivités pour inscrire les sommes correspondantes « au sein d'une **mission budgétaire élargie regroupant l'ensemble des financements destinés aux collectivités locales**. L'actuelle mission Relations avec les collectivités territoriales pourrait être étendue et renommée **Contributions au financement des collectivités territoriales**. Son examen offrirait l'occasion d'un **débat d'ensemble** sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, ce qui est une revendication traditionnelle des diverses associations d'élus locaux. » Les rapporteurs, à la suite du refus, par le Gouvernement en séance publique en 2018, d'un véritable projet de loi des finances locales, recommandent également l'instauration d'un véritable temps de débat unifié sur les finances locales lors de l'examen de la loi de finances de l'année.

La Cour se place donc du point de vue du budget de l'État, dont elle regrette la fragmentation, plutôt que du point de vue des finances locales. Elle reconnaît néanmoins l'éclatement du débat budgétaire sur les ressources locales qui n'est pas cohérent en loi de finances.

La Cour estimerait « à tout le moins judicieux de réduire le champ de ces prélèvements » en **transférant dans la mission RCT** « les prélèvements sur recettes n'ayant aucun caractère global et automatique », suivant la doctrine du Conseil d'État.

En effet, dans son avis du 3 juillet 2008 ⁽¹⁾, le Conseil d'État a estimé que la différence entre les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et les dotations budgétaires tient aux caractéristiques suivantes : les prélèvements sur recettes ne peuvent être mobilisés « que pour transférer aux collectivités territoriales des ressources en vue du financement général de leurs dépenses » et doivent « se traduire par des versements ayant, une fois calculés, un caractère global et automatique ». Suivant ces critères, la Cour identifie 8 PSR.

Son recensement regroupe assez largement celui des rapporteurs. Ceux-ci s'étaient, comme la Cour, fondés sur le caractère particulier ou général de la dépense financée par le PSR, mais avaient aussi pris en compte la faiblesse du montant de la dotation.

(1) Avis n° 381.588 du 3 juillet 2008.

Les dotations d'équipement scolaire, que la Cour propose de transférer en crédits dans la mission RCT, mais que les rapporteurs n'avaient pas visé, sont d'un montant élevé, mais financent effectivement des dépenses précises.

Les rapporteurs recommandent donc la poursuite de la réflexion sur l'architecture des concours financiers de l'État sur cette base. La fusion de certains PSR, recommandée par les rapporteurs, ou leur intégration dans la mission RCT, recommandée par la Cour, n'étant pas forcément exclusive l'une de l'autre. Un enjeu important reste néanmoins la régulation budgétaire (gel, reports, annulation...), qui devient possible en cas de transformation d'un PSR en crédits budgétaires.

Les rapporteurs estiment en tout état de cause que :

- les versements qui correspondent véritablement à la logique des PSR, notamment la DGF et le FCTVA, doivent être préservés sous cette forme ;
- les autres PSR, même s'ils étaient intégrés à la mission RCT, ne devraient pas être réduits dans leur montant.

Recommandations : étudier les conditions d'élaboration et d'examen d'un projet de loi des finances locales.

A minima, instaurer un véritable temps de débat cohérent sur l'ensemble des finances locales au sein de l'examen parlementaire de la loi de finances de l'année.

	PSR	Exécution 2018	Exécution 2019	Programmation 2020
Fonctionnement	Dotation globale de fonctionnement (DGF)	26 974	26 947	26 846
	PSR Corse	56	60	63
	Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI)	9	8	8
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	492	466
	Dotation élu local	65	65	93
	Fonds de compensation des nuisances aéroportuares	7	7	7
Investissement	FCTVA	5 344	5 949	6 000
	Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	326
	Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	661
	Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	3
Compensation	Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leur groupement	20	26	50
	Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 062	2 360	2 669
	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot ²)	525	495	451
	Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	3	3	4
	Compensation réforme fiscalité Mayotte	99	107	107
	Compensation du versement transport	87	91	48
	PSR Guyane	18	27	27
	PSR au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage			122
	PSR au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française			90
	PSR issu de la réforme de la fiscalité directe locale	3 390	3 263	3 201
<i>Dont Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)</i>	<i>3 057</i>	<i>2 978</i>	<i>2 917</i>	
<i>Dont Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP)</i>	<i>333</i>	<i>284</i>	<i>284</i>	

Lecture : en jaune les « petites dotations » recensées par les rapporteurs à l'occasion du PLF pour 2020 ; en bleu les PSR que la Cour propose de transférer sous forme de crédits budgétaires dans la mission RCT dans sa NEB sur la loi de règlement pour 2019 ; en vert les et en gras les dotations identifiées à la fois par les rapporteurs et par la Cour. (en millions d'euros).

SECONDE PARTIE : LE SOUTIEN DES RÉGIONS AUX ENTREPRISES DANS LA CRISE ÉCONOMIQUE ET SANITAIRE

Les rapporteurs ont souhaité faire porter leur analyse sur l'action des régions dans la crise sanitaire et économique.

I. PRÉAMBULE : UNE CRISE ÉCONOMIQUE PROFONDE ET DES FINANCES LOCALES FRAGILISÉES

La crise a fortement affecté l'activité des entreprises et fragilisé la situation financière des collectivités territoriales.

1. Une crise économique profonde

Pendant le confinement, l'économie française ne fonctionnait qu'aux deux tiers de sa capacité (– 33 %) selon l'Insee ⁽¹⁾. À la fin du mois de mai et la levée de la majeure partie des mesures de restriction, la perte d'activité reste encore de – 21 %.

L'Insee estime ainsi que le PIB trimestriel chuterait d'environ 20 % au deuxième trimestre 2020 (après – 5,8 % au premier trimestre). C'est la plus forte récession depuis la création des comptes nationaux français en 1948.

Dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui devrait être déposée en juin à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a actualisé la prévision de croissance annuelle à – 11 %.

PRÉVISIONS DE CROISSANCE POUR 2020

	Loi de finances pour 2020	LFR 1	LFR 2	LFR 3
Croissance du PIB	1,3 %	– 1 %	– 8 %	– 11 %

Source : lois de finances rectificatives pour 2020.

L'économie a subi un double choc d'offre (fermeture obligatoire de certaines activités, perturbation des chaînes de production) et de demande (8 semaines de confinement ayant produit une « épargne forcée » par les ménages de 55 milliards d'euros ⁽²⁾).

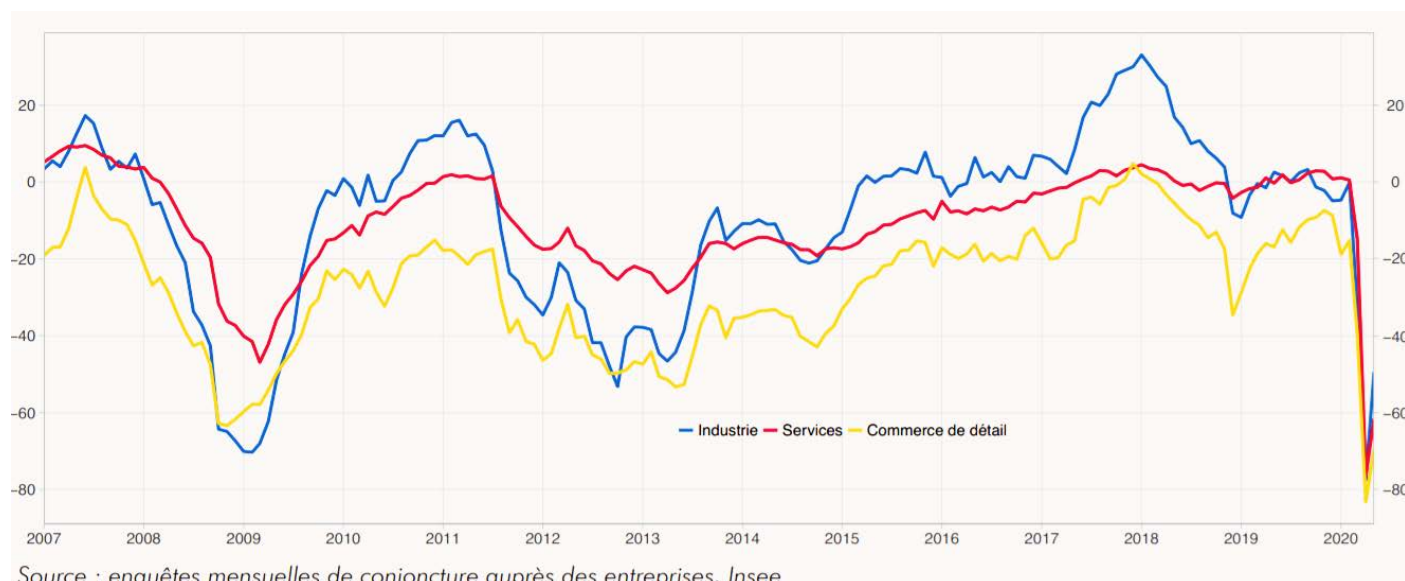
(1) Point de conjoncture du 27 mai 2020.

(2) Selon l'évaluation de l'OFCE au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France.

Le commerce, la construction, le tourisme et l'industrie manufacturière ont été particulièrement touchés selon les analyses sectorielles conduites par la Banque de France et l'Insee ⁽¹⁾.

Après une chute très sévère en avril, le solde d'opinion des chefs d'entreprises sur les perspectives d'activité se redresse quelque peu depuis le déconfinement.

SOLDE D'OPINION DES CHEFS D'ENTREPRISES SUR LES PERSPECTIVES GÉNÉRALES D'ACTIVITÉ DE LEUR SECTEUR



Source : enquêtes mensuelles de conjoncture auprès des entreprises, Insee

Note : les réponses des entreprises interrogées par les enquêtes de conjoncture sectorielles ont été collectées entre le 28 avril et le 19 mai 2020

(1) Point sur la conjoncture française à fin avril 2020.

1. Des finances locales fragilisées

Le rendement de plusieurs recettes fiscales locales liées à la conjoncture est fortement affaibli.

Avec la chute de la consommation, la fermeture de nombreuses entreprises et la baisse des déplacements dus aux mesures sanitaires, les régions subiront des moindres recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) dès 2020, et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021 (la CVAE étant perçue avec une année de décalage).

Le gel des transactions immobilières pendant le confinement affectera par ailleurs le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements.

Pour le bloc communal, le rendement du versement mobilité⁽¹⁾ (ancien versement transport) devrait se contracter avec les difficultés et faillites des entreprises. Ce versement est en outre inclus dans les reports de charges fiscales et sociales prévus par le Gouvernement, et il n'est pas dû par l'employeur sur les indemnités d'activité partielle, qui constituent un revenu de remplacement.

Au sein du bloc communal, les communes touristiques subiront notamment des pertes sur la taxe de séjour. Les communes d'outre-mer sont également fragilisées en raison des pertes sur l'octroi de mer, qui est une taxe d'importation sensible à la conjoncture.

(1) Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM – pour l'essentiel, les communes et EPCI) peuvent instituer un versement mobilité payé par les employeurs pour contribuer au financement des dépenses locales de transport qui bénéficient à leurs salariés.

Estimation chiffrée des pertes de recettes locales avec la crise

Une analyse claire et précise des pertes de recettes est actuellement difficile à réaliser.

Le Gouvernement évoque une perte de 7,5 milliards d'euros au total en 2020, avec une baisse de 3,2 milliards pour le bloc communal, 3,4 milliards pour les départements et près d'un milliard pour les régions.

La ministre Jacqueline Gourault a estimé à environ 25 % » la baisse en 2020 des DMTO, soit « un total de 4 milliards d'euros, c'est-à-dire une perte de 3,4 milliards d'euros pour les départements et d'1 milliard d'euros pour les communes ».

La fraction de TVA revenant aux régions en remplacement de leur DGF (4,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2020) pourrait baisser de 200 à 300 millions d'euros.

Les associations d'élus locaux ont également produit des estimations par imposition.

L'Association des maires de France (**AMF**) évoque pour le bloc communal une baisse de - 26% des DMTO en 2020 et de - 20 % en 2021.

L'Assemblée des départements de France (**ADF**) anticipe une baisse de 30 % sur 12 milliards de DMTO perçus en 2020, soit 4 milliards d'euros pour les départements.

Régions de France évoque une perte de 1,13 milliard d'euros liée à la baisse du rendement de la TVA et de la TICPE en 2020, et de 1,9 milliard en 2021, qui résulterait de la baisse de CVAE assise sur la valeur ajoutée des entreprises en 2020.

Enfin, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pourraient subir une baisse de **1 à 1,4 milliard du versement mobilité en 2020.**

Ces estimations devront être précisées d'ici à l'examen de la loi de finances pour 2021.

Mesures annoncées par le Gouvernement le 29 mai dans la perspective de la troisième loi de finances rectificatives

Le 29 mai, le Premier ministre a annoncé plusieurs mesures de grande ampleur au soutien des collectivités locales, à la suite des premières conclusions de la mission pour le Gouvernement confiée à l'un des rapporteurs :

- **mise en œuvre d'une « clause de sauvegarde » pour les recettes du bloc communal**, qui sera entièrement financée par l'État, pour un montant de 750 millions d'euros, notamment au bénéfice des communes touristiques et des communes ultramarines ;
- la **DSIL va être abondée d'un milliard d'euros supplémentaire**, fléché sur les investissements en matière de transition énergétique et de santé ;
- les **départements**, affaiblis par les pertes de DMTO, pourront solliciter jusqu'à 2,7 milliards d'euros **d'avances** ;

Enfin, comme l'a recommandé la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, le Premier ministre a annoncé le 29 mai la possibilité d'inscrire dans un **budget annexe spécifique** les dépenses engagées par les collectivités pour faire face à l'épidémie de Covid-19, afin de les suivre plus clairement et d'en lisser le coût dans le temps. **Les rapporteurs sont plus favorables à cette mesure** qu'à la proposition d'étendre davantage l'autorisation d'inscrire en section d'investissements des dépenses liées à l'épidémie, qui n'accroissent pas le patrimoine de la collectivité et risquent de remettre en cause la sincérité des comptabilités locales. **Il sera opportun d'établir une première évaluation de ce mécanisme d'ici à la fin de l'année.**

D'autres mesures pourront être intégrées dans le PLF pour 2021, notamment pour faire face aux pertes de recettes ultérieures à 2020, comme pour la CVAE.

Parallèlement, les dépenses locales sont en hausse pour faire face à la crise.

Si les dépenses sociales des départements augmentent, ce sont notamment les dépenses des régions qui seront très élevées en 2020, avec le soutien des entreprises.

(1) Dans la contribution de son Groupe de travail sur l'impact du Covid-19 sur les Collectivités locales (proposition n° 15, page 69), disponible à cette adresse :

http://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/310295/3009392/version/1/file/Contribution_Covid-19.pdf

II. FOCUS : LE SOUTIEN FINANCIER DES RÉGIONS AUX ENTREPRISES

Les régions ont contribué au soutien financier de l'économie.

A. LA COMPÉTENCE DES RÉGIONS EST PRÉPONDÉRANTE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Le législateur a réorganisé la répartition des compétences entre collectivités locales ces dernières années. En matière économique, les régions endossent un rôle de « chef de file ».

1. Le rôle prépondérant des régions

La loi dite « NOTRe »⁽¹⁾ a supprimé la clause générale de compétence des départements et régions, pour favoriser une répartition plus claire et rationnelle des attributions de chaque catégorie de collectivités.

Dans cette logique, la loi a reconnu et précisé la compétence des régions en matière de développement économique : « La région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. »⁽²⁾

Les régions élaborent ainsi un « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation » (SRDEII) qui définit notamment des **orientations en matière d'aides aux entreprises**, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que des orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le SRDEII est arrêté par le préfet de région.

Le conseil régional est **seul compétent pour définir les régimes des aides** et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région⁽³⁾. « Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige », le conseil régional peut ainsi **accorder des aides à des entreprises en difficulté**. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. Le remboursement des aides peut être prévu en cas de retour à meilleure fortune pour l'entreprise. Le conseil régional peut aussi soutenir la création d'entreprises.

Toutefois, la loi NOTRe n'est pas revenue entièrement sur la dispersion du droit des aides locales. D'autres acteurs locaux peuvent intervenir en la matière.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Article L. 4251-12 du code général des collectivités territoriales.

(3) Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

2. Le rôle subsidiaire du bloc communal et l'exclusion des départements

En premier lieu, les **intercommunalités** ainsi que les métropoles sont consultées pour l'élaboration du schéma régional et peuvent conclure des conventions avec la région pour sa mise en œuvre. Elles bénéficient ainsi d'une « clause de concertation ».

Les régions peuvent également **déléguer** l'exercice de leur compétence de développement et d'aides économiques à des communes ou EPCI⁽¹⁾. Le bloc communal peut aussi participer au financement des aides versées par la région. Les régions ont largement recouru à cette possibilité de cofinancement par le bloc communal dans le cadre de la crise sanitaire (voir ci-dessous).

Le bloc communal, par exception, est en outre seul compétent pour certains aides spécifiques⁽²⁾. **Les communes** ont également conservé une clause générale de compétence, ce qui peut complexifier l'articulation de leur action avec celle des autres catégories de collectivité, par exemple en matière économique. En principe, la clause générale de compétence ne permet toutefois pas de déroger aux attributions explicitement prévues par la loi aux départements ou régions.

Les **départements** ont été recentrés notamment sur la solidarité territoriale et l'action sociale. Ils ont perdu la clause générale de compétence, qui fondait l'essentiel de leur action économique, mais conservent une compétence en matière de tourisme, de culture et de sport, qui peuvent être des secteurs économiques majeurs dans certains territoires. Mais ces compétences sectorielles, en principe, ne doivent pas non plus leur permettre de déroger à la répartition des compétences d'aides économiques fixées par la loi au bénéfice des régions et du bloc communal.⁽³⁾

En tout état de cause, les actes des collectivités territoriales et des intercommunalités en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le SRDEII⁽⁴⁾.

Si les régions n'ont donc pas l'exclusivité de l'intervention locale en matière d'aides économiques, elles sont cependant clairement dotées par la loi d'un rôle de « **chef de file** ». Elles étaient donc naturellement amenées à intervenir au côté de l'État pour soutenir directement les entreprises dans la crise.

(1) Articles L. 1111-8 et L. 1511-2 du même code.

(2) En matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles, en application de l'article L. 1511-3 du même code.

(3) Cette règle, ainsi que les autres modalités du retrait des départements de l'action économique, sont notamment précisées dans cette circulaire du 3 novembre 2016 : <https://www.adcf.org/files/DOCS/Circulaire-interventions-economiques-des-departements-DGCL-031116.pdf>

(4) L'exigence de « compatibilité » est théoriquement plus souple que celle de « conformité » : les actes des doivent seulement ne pas aller à l'encontre du SRDEII.

B. LA PARTICIPATION DES RÉGIONS AU FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ

Dès le début de la crise et la mise en œuvre des restrictions sanitaires, qui ont entraîné de brutales chutes d'activité économique, le Gouvernement a engagé plusieurs mesures de très grande ampleur de soutien de l'économie, comme l'extension massive du dispositif d'activité partielle, le report de créances fiscales et sociales et la garantie de l'État aux prêts bancaires aux entreprises (PGE). Il a également créé un fonds de soutien temporaire aux petites entreprises.

1. Les régions contribuent au financement du fonds national de solidarité

En premier lieu, les régions ont contribué aux **ressources** du fonds de solidarité mis en œuvre par le Gouvernement.

Le fonds national de solidarité pour les entreprises

Le Gouvernement a créé ce fonds par l'ordonnance du 25 mars 2020, sur le fondement d'une habilitation de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il est institué pour une durée de **trois mois**, prolongeable par décret pour une durée d'au plus trois mois.

Ce fonds a pour objet de verser des aides directes aux entreprises affectées par la crise. Il vise les **très petites entreprises**, les travailleurs indépendants, les micro-entrepreneurs et les professions libérales.

Il a été doté de 6,25 milliards d'euros de crédits du budget de l'État par la première et la deuxième loi de finances rectificatives pour 2020. Les régions et les EPCI peuvent l'abonder sur la base du volontariat, ainsi que les personnes privées, par la procédure des fonds de concours.

Il peut verser une **aide** d'un montant égal à la perte déclarée de chiffre d'affaires en mars, avril ou mai 2020, dans la limite de 1 500 euros. Il peut aussi verser une **aide complémentaire** de 2 000 à 5 000 euros aux entreprises dont la situation est particulièrement critique, et dont l'instruction des demandes est confiée aux régions (voir *infra*).

Pour une présentation complète du fonctionnement et des caractéristiques du fonds de solidarité, le lecteur pourra se reporter au rapport du rapporteur général Laurent Saint-Martin sur la deuxième loi de finances rectificative ⁽¹⁾.

Les régions ont pris l'engagement d'abonder le fonds national de solidarité à hauteur de 250 millions d'euros. Cet engagement a ensuite été porté à **500 millions d'euros**. Le montant et les modalités de cette contribution sont définis dans le cadre d'une convention conclue par chaque collectivité concernée avec l'État.

(1) Rapport n° 2822, fiche n° 5, pages 65 à 73. Disponible à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2822_rapport-fond.pdf

ESTIMATION DE LA DOTATION GLOBALE PUBLIQUE DU FONDS DE SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)

Financier	1 ^{er} PLFR 2020	2 ^e PLFR 2020
État	750	6 250
Régions et autres collectivités	250	500
Total	1 000	6 750

Source : rapport n° 2822 de Laurent Saint-Martin sur la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, précité.

La participation de chaque région au fonds se fera au prorata de la contribution de chaque région au PIB national (référence année 2018).

CONTRIBUTION DES RÉGIONS AU FONDS DE SOLIDARITÉ

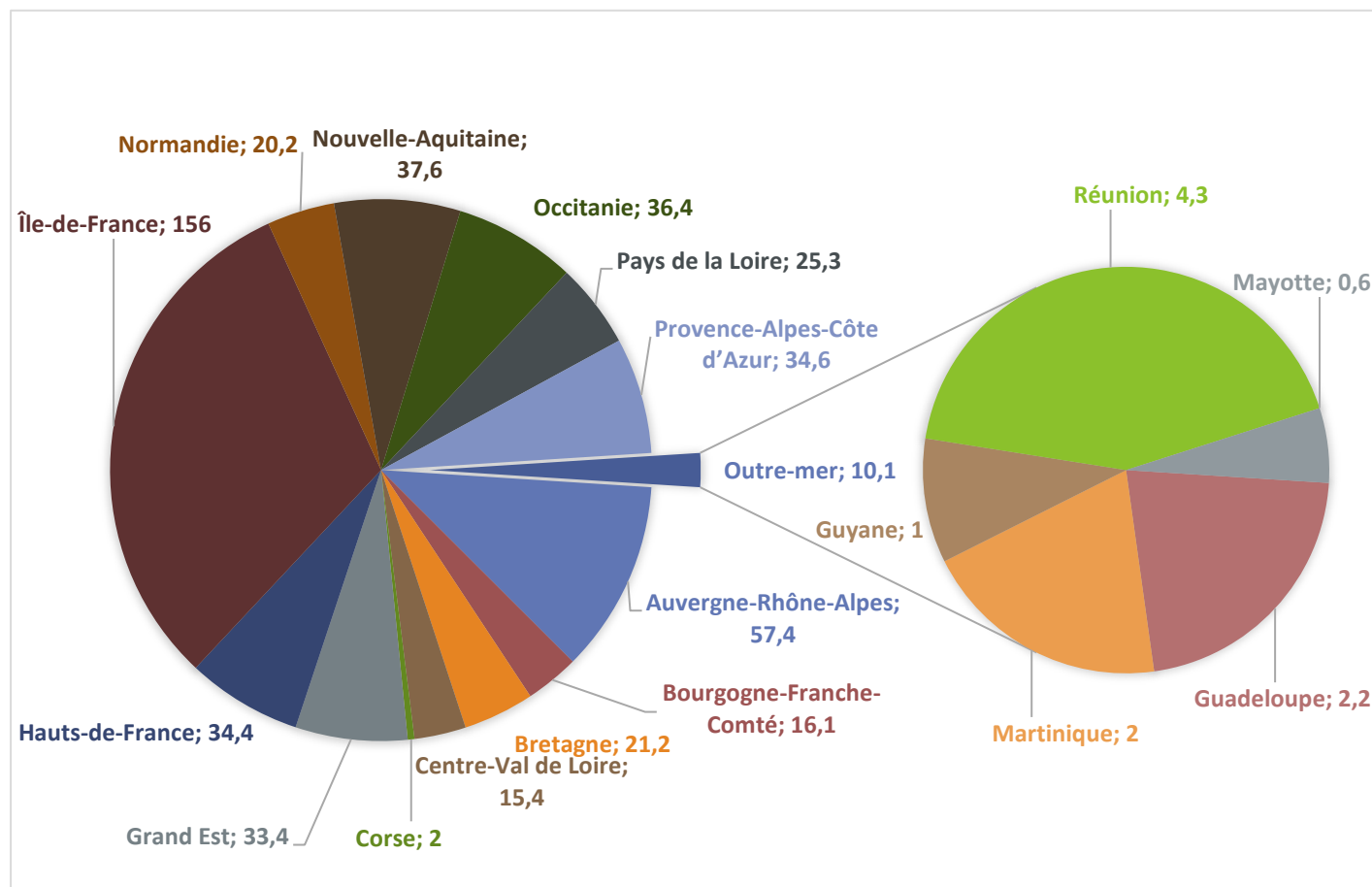
(en millions d'euros)

Région	Contribution au fonds de solidarité
Auvergne-Rhône-Alpes	57,4
Bourgogne-Franche-Comté	16,1
Bretagne	21,2
Centre-Val de Loire	15,4
Corse	2
Grand Est	33,4
Hauts-de-France	34,4
Île-de-France	156
Normandie	20,2
Nouvelle-Aquitaine	37,6
Occitanie	36,4
Pays de la Loire	25,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	34,6
Total métropole	490
Guadeloupe	2,2
Martinique	2
Guyane	1
Réunion	4,3
Mayotte	0,6
Total DROM	10
Total France entière	500

Source : La Gazette des communes, 21 avril 2020.

CONTRIBUTION DES RÉGIONS AU FONDS DE SOLIDARITÉ

(en millions d'euros)



Réalisation commission des finances d'après les données publiées par la Gazette des communes.

Une circulaire⁽¹⁾ de Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, permet par une **dérogation exceptionnelle et temporaire l'inscription en section d'investissement**, plutôt que de fonctionnement, des dépenses locales d'abondement du fonds de solidarité. Les abondements du fonds sont comptabilisés comme des subventions d'équipement.

Cette décision permet de déroger à la règle d'or des finances locales, selon laquelle l'emprunt peut uniquement financer les dépenses d'investissement et la dette qui en résulte ne peut être remboursée (capital et intérêts) que par les ressources propres de la collectivité.

Les abondements par les collectivités du fonds national de solidarité pourront donc être financés en tout ou partie par l'emprunt.

(1) Disponible à cette adresse : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/covid19/circulaire_sur_la_contribution_des_collectivites_au_fonds_de_soutien-4.pdf

Un modèle de convention-type entre l'État et la collectivité ou EPCI signataire figure en annexe.

Cette autorisation n'est pas valable pour les autres dépenses locales exceptionnelles liées au Covid-19. Elle a en effet pour conséquence de permettre une dépense d'investissement sans contrepartie patrimoniale pour la collectivité.

En revanche, ces abondements n'ont pas vocation à être éligible au FCTVA.

Au total, la **part régionale** du fonds national a été mise en place à compter de la semaine du 21 avril. Après une semaine, elle représentait 0,3 % des demandes et 0,5 % des montants selon les données du 12 mai 2020 communiquées à la commission des finances.

Les compagnies d'assurances ont également annoncé une contribution additionnelle volontaire de 400 millions d'euros, versée par voie de fonds de concours ⁽¹⁾. Le montant total du fonds devrait donc être porté à au moins 7,15 milliards d'euros.

2. Les régions participent à l'instruction des demandes d'aides du fonds national de solidarité

S'agissant des **dépenses** du fond, au 8 juin 2020, près de 3 millions d'aides ont été versées aux entreprises par le fonds, pour un montant de plus de 4 milliards d'euros ⁽²⁾.

L'instruction des demandes pour bénéficier de l'aide complémentaire du fonds a été confiée aux régions. Cette aide peut être comprise entre 2 000 et 5 000 euros. Cette aide est destinée aux entreprises proches de la faillite. Les conditions pour en bénéficier, prévues par voie réglementaire ⁽³⁾, sont restrictives et relativement complexes (voir encadré ci-dessous).

(1) Les **fonds de concours** regroupent des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public ainsi que le produit de legs et donations attribuées à l'État. L'emploi des fonds de concours doit être conforme à l'intention de la partie versante. Le versement de fonds de concours donne lieu à un crédit supplémentaire du même montant sur le programme budgétaire concerné (Rapport de Laurent Saint-Martin sur la deuxième loi de finances rectificative, précité).

(2) D'après le **tableau de bord interactif** disponible à cette adresse : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/aides-versees-fonds-solidarite#>

(3) Article 4 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020, modifié par le décret n° 2020-552 du 12 mai 2020.

L'aide complémentaire versée par le fonds de solidarité

Pour en bénéficier, une entreprise doit remplir **plusieurs conditions cumulatives** :

- elle **doit avoir bénéficié du premier volet d'aide** (aide inférieure ou égale à 1 500 euros) ;
- **au 1^{er} mars 2020, elle doit employer au moins un salarié en contrat à durée indéterminée ou déterminée ou avoir fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public** entre le 1^{er} mars 2020 et le 11 mai 2020 et avoir un chiffre d'affaires constaté lors du dernier exercice clos supérieur ou égal à 8 000 euros (pour les entreprises n'ayant pas encore clos d'exercice, le chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020 doit être supérieur ou égal à 667 euros) ;
- **le solde entre, d'une part, son actif disponible et, d'autre part, ses dettes exigibles** dans les trente jours et le montant de ses charges fixes, y compris les loyers commerciaux ou professionnels, dues au titre des mois de mars, avril et mai 2020 est négatif ;
- elle s'est vue **refuser un prêt de trésorerie d'un montant « raisonnable »** à l'issue d'une demande faite depuis le 1^{er} mars 2020 auprès d'une banque dont elle était cliente à cette date, ou cette demande est restée sans réponse passé un délai de dix jours.

Le **montant de l'aide** est lié au chiffre d'affaires de l'entreprise et au solde entre l'actif disponible et les dettes exigibles évoqué plus haut. Il peut être compris **entre 2 000 et 5 000 euros**.

L'aide ne peut être attribuée qu'une fois à une entreprise donnée.

La demande est réalisée auprès des services du conseil régional du lieu de résidence.

L'entreprise doit assortir la demande :

- d'une **déclaration sur l'honneur** attestant que l'entreprise remplit les conditions prévues par le présent décret et l'exactitude des informations déclarées ;
- d'une déclaration indiquant si l'entreprise était en difficulté au 31 décembre 2019 au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 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 ;
- d'une description succincte de sa situation, accompagnée d'un plan de trésorerie à trente jours ;
- du montant du prêt refusé, du nom de la banque le lui ayant refusé et des coordonnées de son interlocuteur dans cette banque.

Les **services régionaux instruisent la demande** « et examinent en particulier le caractère raisonnable du montant du prêt refusé. »

Le recours effectif à ce deuxième volet du fonds national par les entreprises devra être évalué.

Au-delà de cette double participation au fonds national de solidarité, les régions ont pris plusieurs initiatives, dans le cadre de leur compétence de développement économique, pour soutenir les entreprises de leur territoire.

C. LES FONDS RÉGIONAUX DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

De multiples initiatives ont été prises par les régions dans le cadre de leur compétence de développement économique pour soutenir les entreprises dans la crise : mise en place de « hotlines » ou de cellules de crise régionales, suspension de remboursements de prêts régionaux, versement anticipé d'avances ou de subventions, renforcement ou mise en place de garanties bancaires régionales, de prêts « rebond » ou encore de mesures sectorielles.

Parmi ces initiatives, de nombreux fonds régionaux de soutien financier ont été créés, en complément du fonds national dont les caractéristiques sont exposées plus haut. Les « fonds » régionaux ont en commun de s'inscrire dans la continuité du fonds national de solidarité, en complément de ce dernier.

Au vu de l'évolution rapide de l'actualité et de la difficulté de disposer d'estimations chiffrées exhaustives et définitives sur toutes les initiatives des collectivités, les rapporteurs ont souhaité borner leur analyse aux **fonds**, en cohérence avec le rôle des régions dans le fonds national.

1. De nombreux fonds « territorialisés » ont été mis en œuvre dans les régions

Les fonds étant propres à chaque territoire, les modalités de soutien (prêt, subventions, etc.) et d'éligibilité (structure juridique, taille, perte de chiffre d'affaires, etc.) peuvent **différer** parfois fortement d'une région à l'autre. Les modalités précises des fonds régionaux recensés par les rapporteurs sont reportées dans un tableau annexé au présent rapport.

Pour autant, une tentative de **synthèse** permet de distinguer globalement une **convergence** remarquable dans les objectifs et les moyens.

a. Les montants engagés sont importants

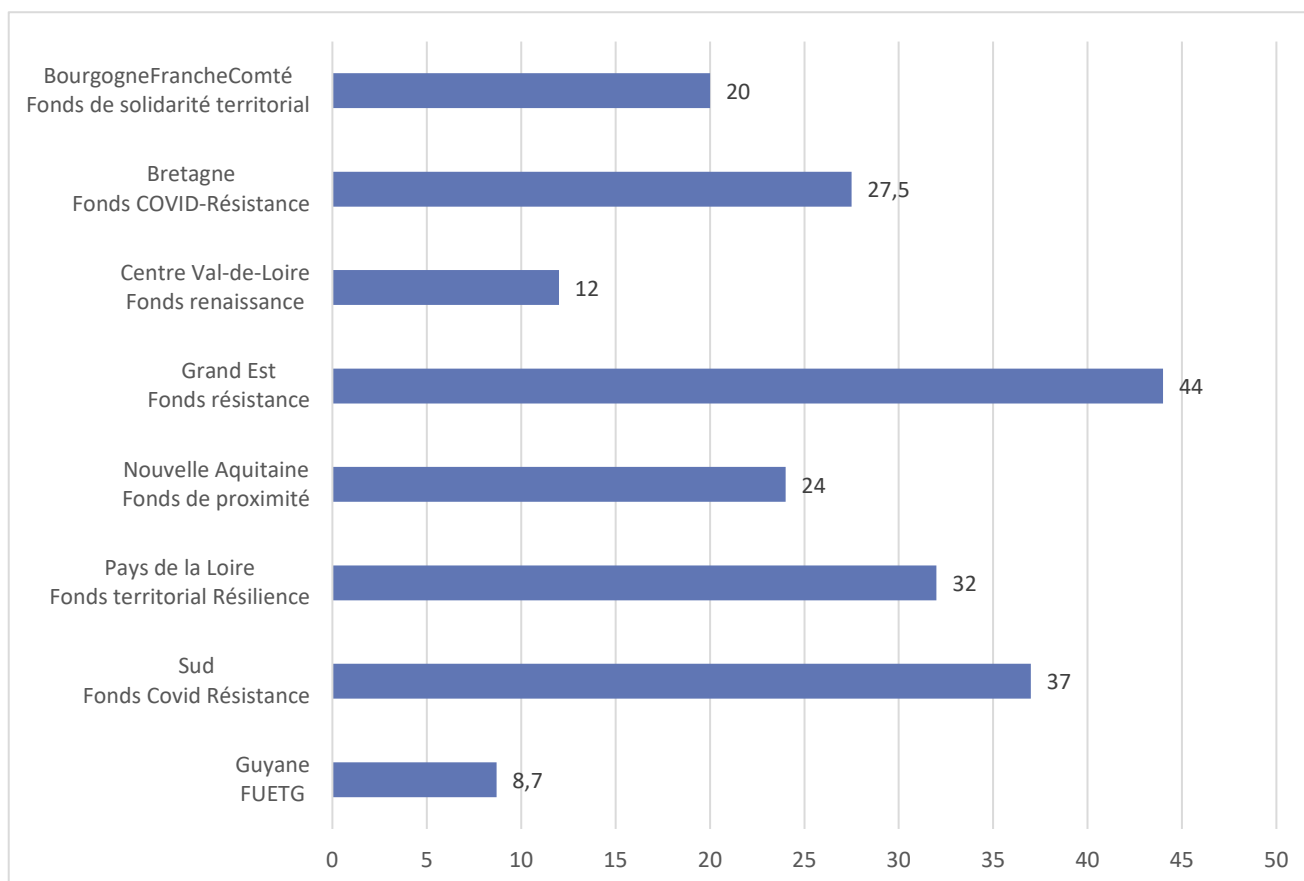
Les fonds peuvent être abondés jusqu'à plusieurs dizaines de millions d'euros. Le fonds « Résistance » créé par la région Grand Est est ainsi doté de 44 millions d'euros. Néanmoins, **la dénomination de « fonds »** n'est pas juridiquement univoque et **peut recouvrir plusieurs dispositifs financiers**. Les sommes ne correspondent pas seulement à des subventions et ne peuvent donc être entièrement assimilées à des dépenses budgétaires définitives. De nombreux fonds intègrent en effet des prêts ou avances, qui, bien que proposés à des conditions avantageuses, devront être remboursés. Ceci rend difficile la comparaison entre les montants financiers engagés par les régions, d'autant que de nombreux fonds sont cofinancés par d'autres acteurs institutionnels du territoire régional (voir ci-dessous).

En outre, pour une comparaison sincère de l'ampleur des moyens engagés par les régions, l'analyse ne saurait se limiter aux créations de fonds, ni même à toutes les mesures financières, mais devrait également englober tous les autres dispositifs de soutien régionaux évoqués plus haut. Elle dépasserait néanmoins le cadre du présent rapport.

À titre indicatif, il reste intéressant d'exposer certains ordres de grandeur.

MONTANT FINANCIER DE CERTAINS FONDS RÉGIONAUX

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des publications de chaque région.

Lecture : ces montants peuvent inclure dans des proportions variables des subventions et des prêts remboursables, et être cofinancés par d'autres collectivités ainsi que par la banque des territoires. Ils ne sont pas entièrement représentatifs de l'ampleur et de l'efficacité du soutien apporté aux entreprises dans chaque région.

b. Le champ des bénéficiaires est souvent large mais concerne essentiellement les petites entreprises

Les fonds visent pour la plupart les **petites entreprises du territoire régional**, exigeant une condition d'immatriculation dans la région pour être éligible au dispositif.

Les seuils les plus fréquents sont fixés à 10 salariés, mais également à 20 voire à 50 salariés. La région Nouvelle-Aquitaine soutient également des entreprises de plus grande taille en prévoyant un plafond à 250 salariés.

Afin de cibler les entreprises durement affectées par la crise, les régions instaurent également des conditions relatives au **chiffre d'affaires**. Elles réservent les mesures de soutien aux entreprises qui ont perdu au moins 30 % (Normandie), 40 % (Occitanie) ou 50 % (Bourgogne-Franche-Comté) de leur chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente.

Plusieurs régions ont aussi créé des **fonds sectoriels**, pour soutenir les entreprises du secteur de l'événementiel, du tourisme, de la culture. C'est par exemple le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes ou de la collectivité de Corse.

De nombreux fonds sont également ouverts aux **associations**, les conditions d'éligibilité étant alors assouplies pour ces dernières. En Bretagne et dans le Grand Est, le seuil d'éligibilité des associations au fonds régional est ainsi fixé à 20 salariés maximum (contre 10 pour les entreprises).

c. Les fonds proposent des avances remboursables et des subventions

S'agissant des modalités de soutien, deux dispositifs sont le plus souvent proposés : les avances remboursables et les subventions.

Les **avances remboursables** sont généralement consenties à taux zéro, avec une durée d'amortissement étalée sur plusieurs années (jusqu'à 7 ans dans le cas de la région Nouvelle-Aquitaine ou de la Guyane), pouvant également inclure un différé (deux ans dans ces mêmes régions).

Les **subventions** peuvent revêtir des montants variables. Les montants sont proches du fonds national (comme pour la Normandie : 1 000 ou 1 500 euros) mais peuvent atteindre 5 000 euros (Bourgogne-Franche-Comté), 10 000 euros (Auvergne-Rhône-Alpes) voire, pour la Nouvelle-Aquitaine, 100 000 euros (en cohérence avec la volonté de cette région d'étendre le bénéfice de son fonds aux entreprises comptant jusqu'à 250 salariés).

Généralement, le montant proposé avec les avances remboursables est néanmoins plus élevé que pour les subventions, compte tenu du remboursement attendu.

Certains fonds peuvent exclure ou **restreindre le cumul entre l'aide régionale et le bénéfice du fonds national**. Ainsi, le fonds « covid résistance » de la région Bretagne prévoit une déduction forfaitaire de 1 500 euros des aides versées en cas de cumul avec le fonds national. D'autres modulent les critères de manière à cibler les entreprises inéligibles au fonds national : le « Fonds de solidarité territorial – Covid 19 » de Bourgogne-Franche-Comté vise les bénéficiaires du premier volet du fonds national qui, n'employant pas de salarié, sont inéligibles à l'aide complémentaire.

2. Les intercommunalités, la banque des territoires et les départements participent aux fonds régionaux

Une part importante de ces fonds régionaux résulte d'une coopération entre les acteurs institutionnels du territoire régional : la région, mais également les intercommunalités et la Banque des territoires. Le fonds « Covid Résistance » de la région Bretagne est même également cofinancé par l'association des Îles du Ponant.

Tout ou partie des **intercommunalités** de la région contribuent financièrement aux fonds des régions Bretagne, Pays de la Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, et du Grand Est.

Certains fonds fonctionnent sur une base « territorialisée » : c'est-à-dire que les cofinancements apportés par les EPCI sont redirigés sur le territoire intercommunal. Comme on l'a dit, les régions peuvent **déléguer** leur compétence aux EPCI : les modalités de cette délégation sont précisées dans une convention, comme pour les Hauts de France.

Les rapporteurs tirent à ce stade deux conclusions de ces différentes modalités de fonctionnement. **En premier lieu, les intercommunalités semblent avoir favorisé la participation aux fonds régionaux plutôt que l'abondement du fonds national de solidarité**, qui leur est théoriquement ouvert (avec, comme pour les régions, une comptabilisation en dépenses d'investissement). **En second lieu, elles participent probablement plus volontiers aux fonds « territorialisés ».**

En effet, leur participation au fonds national ou à un fonds non territorialisé serait plus diluée, et le bénéfice direct pour leur territoire plus diffus, par rapport à l'abondement d'un fonds piloté par la région qui redirige sur le territoire intercommunal la contribution de l'EPCI.

Certaines intercommunalités ont aussi pris l'initiative de créer des **fonds à l'échelle intercommunale**. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération du Boulonnais (Pas-de-Calais) a mis en place un fonds de 300 000 euros. Celle de Béthune-Bruay Artois Lys Romane a créé un fonds doté de 500 000 euros. Toutefois, au vu du nombre d'intercommunalités en France (1 254 EPCI au 1^{er} janvier 2020), il paraît difficile à ce stade de tirer des observations générales de ces cas particuliers.

La **Banque des territoires** est également associée à plusieurs fonds dont elle contribue au financement (Grand Est, Sud, Pays de la Loire, Nouvelle Aquitaine).

Le fonds de Bretagne, du Grand Est et celui de la région Pays de la Loire associent également des **départements**. Même si les départements n'ont plus vocation à intervenir en matière d'aides aux entreprises depuis la loi NOTRe (voir au-dessus), leur compétence sur le tourisme peut éventuellement justifier une participation aux fonds de soutien, dès lors que les entreprises du secteur touristique

sont parmi les plus touchées par la crise sanitaire. Cette interprétation demeure fragile juridiquement. En tout état de cause, cette configuration n'apparaît pas la plus fréquente. La Banque des territoires et les EPCI sont plus fréquemment associées aux dispositifs d'aides aux entreprises.

En outre, les départements anticipent déjà une hausse importante de leurs dépenses sociales, telles que le revenu de solidarité active (RSA), avec l'augmentation du chômage.

Recommandation : suivre et évaluer l'efficacité des divers fonds régionaux pour les entreprises et leurs conséquences budgétaires pour les collectivités et intercommunalités qui les financent.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu MM. Jean-René Cazeneuve et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et du compte de concours financier Avances aux collectivités territoriales.

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de [l'Assemblée nationale](#).
Le compte rendu le sera très prochainement.*

QUESTIONNAIRES ENVOYÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- direction générale des collectivités locales ;
- direction générale des finances publiques ;
- Association des maires de France ;
- courriers à chaque président de région et au président de l'association des communautés de France.

ANNEXE : RECENSEMENT DES FONDS RÉGIONAUX PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Région	Fonds régional	Bénéficiaires	Caractéristiques	Montant (millions d'euros)
Auvergne-Rhône-Alpes	Fonds d'urgence sectoriels (« cluster », tourisme et hébergement, événementiel, culture)	Entreprises de moins de 10 salariés ayant subi une perte de CA variable en fonction du secteur	Subvention forfaitaire plafonnée à 10 000 ou 5 000 euros	n.d.
Bourgogne-Franche-Comté	Fonds de solidarité territorial - Covid 19 cofinancé à 25 % par les EPCI	Bénéficiaires du premier volet du fonds national et inéligibles à l'aide complémentaire car n'ayant pas de salarié	Aide complémentaire forfaitaire de 1 500 euros	20
	Fonds d'urgence pour les entreprises de l'événementiel - Covid 19	Entreprises de 20 salariés ou moins du secteur de l'événementiel, ayant annulé ou reporté au moins 2 événements et subi une baisse du CA de 50 % minimum	Aide forfaitaire de 5 000 euros	n.d.
	Fonds d'urgence pour les professionnels du tourisme - Covid19	Structures de moins de 50 salariés au maximum qui ont subi une baisse de CA de 50 % au minimum	Aide de 3 000 ou 5 000 euros	n.d.
Bretagne	Fonds COVID Résistance, cofinancé avec les 4 départements, les 60 intercommunalités en Bretagne et l'association des Iles du Ponant, ainsi que la Banque des Territoires	Entreprises de 10 salariés maximum, associations et groupements d'employeurs associatifs de 20 salariés maximum	Prêt de 3 500 à 10 000 euros pour les entreprises/associations marchandes et de 3 500 à 30 000 euros pour les associations non marchandes Déduction forfaitaire de 1 500 euros si cumul avec le fonds national	27,5
Centre-Val de Loire	Covid-19 - Fonds Renaissance, cofinancé par les EPCI et la Banque des territoires	Entreprises de moins de 20 salariés	Avances remboursables à taux zéro de 5 000 à 20 000 euros	12
Corse	Fonds de soutien régional « Sustegnu -Covid-19 »	Entreprises et commerçants impactés par la crise, du secteur du tourisme ou concernés par fermetures	Prêt de Trésorerie à taux zéro de 100 000 euros au maximum amorti sur 5 ans	n.d.

Région	Fonds régional	Bénéficiaires	Caractéristiques	Montant (millions d'euros)
Grand Est	Fonds Résistance cofinancé par la Banque des territoires, les départements et les EPCI	Entreprises de moins de 10 salariés et associations de 1 à 20 salariés, ayant subi une baisse du CA de 50 % minimum	Avances remboursables de 5 000 à 10 000 euros aux entreprises (30 000 euros pour les associations)	44
Hauts-de-France	Fonds de premier secours Covid-19	Entreprises jusqu'à 25 salariés, avec un CA supérieur à 50 000 euros et au moins 3 ans d'existence.	Avances remboursables de 5 000 à 50 000 euros à taux zéro sur 72 mois	n.d.
	Fonds de prévention Covid-19, créé avec la CCI	Entreprises jusqu'à 10 salariés	Avances remboursables de 50 000 à 300 000 euros sur 6 ans à taux zéro	
Île-de-France	Covid-19 - Fonds d'équipement d'urgence des pharmacies	Pharmacies	Remboursement sur factures pour des dépenses éligibles strictement liées au Covid-19, plafonné à 5 000 euros par officine	
	Fonds d'équipement d'urgence des professionnels de santé	Structures et professions libérales de premier secours	Remboursement de dépenses éligibles plafonné à 5 000 euros (par professionnel) ou 30 000 euros (par structure)	
Normandie	Fond Régional de Solidarité, avec les intercommunalités (40 % du financement)	TPE, commerçants, artisans et indépendants de 0 à 2 salariés, TPE ayant perdu 30 % de leur CA et TPE récentes	Subvention de 1 000 (0 salariés) ou 1 500 euros (1 ou 2 salariés)	
Nouvelle-Aquitaine	Fonds de soutien d'urgence régional aux entreprises	Entreprises de 5 à 250 salariés touchées par l'épidémie	Subvention de 10 000 à 100 000 euros Prêt public à taux zéro de 100 000 à 500 000 euros remboursable sur 7 ans	n.d.
	Fonds de solidarité et de proximité	Commerçants, artisans et associations	Prêt public à taux zéro de 5 000 à 15 000 euros remboursable sur 4 ans	24

Région	Fonds régional	Bénéficiaires	Caractéristiques	Montant (millions d'euros)
Occitanie	Fonds de solidarité exceptionnel	Entreprises de 10 salariés ou moins ayant subi une perte de CA de de 40 à 50 % en mars 2020, avec un CA inférieur à 1 million d'euros et un bénéfice imposable inférieur à 60 000 euros	Subvention forfaitaire de 1 000 euros (indépendants ou 0 salariés) ou 1 500 euros (de 1 à 10 salariés)	n.d.
Pays de la Loire	Fonds territorial Résilience cofinancé avec la Banque des Territoires, les départements et les intercommunalités	TPE de 10 salariés au maximum, CA de 1 million d'euros au maximum Entreprises de 20 salariés pour certains secteurs, CA de 2 millions d'euros au maximum	Avance remboursable à taux zéro de 3 500 à 10 000 euros (20 000 euros pour restaurants et hôtels) en fonction du CA	32
Provence-Alpes-Côte d'Azur (région Sud)	Fonds Covid Résistance, en lien avec la Banque des territoires	Entreprises de moins de 20 salariés en difficulté avec l'épidémie	Prêts de 3 000 à 10 000 euros	37
Guadeloupe	Covid-19: Fonds d'urgence régional TPE	Entreprises jusqu'à 5 salariés	Avances remboursables de 3 000 à 15 000 euros, à taux zéro, sur 5 ans avec différé de 2 ans	n.d.
Martinique	Fonds de subvention territoriale	PME, TPE, micro-entrepreneurs et indépendants justifiant de difficultés de trésorerie réelles et ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 2 000 000 euros	Aides de 1 000 à 10 000 euros	n.d.
	Prêt territorial Covid-19	TPE et PME ayant des difficultés de trésorerie réelles et d'au moins 6 mois d'existence	Prêt de 60 000 euros à taux zéro	
Guyane	Fonds d'Urgence Économique des Territoires de Guyane (FUETG), avec les EPCI	Artisans, indépendants, petites et moyennes entreprises	Prêt 2 500 à 50 000 euros sur 7 ans dont 2 de différé	8,7
Réunion	Fonds de Solidarité Régionale (FSR)	Entreprises de moins de 10 salariés dont le CA est inférieur à 500 000 euros et qui ont, pendant la période de confinement, été contraintes de fermer ou bien ont subi une perte de CA d'au moins 20 %.	Subvention forfaitaire par tranche de CA, de 1 000 à 2 500 euros	n.d.
Mayotte	Fonds de Soutien Départemental pour les Entreprises Mahoraises (FSDEM)	TPE, indépendants et des micros entrepreneurs n'employant pas de salarié ou employant un effectif égal ou inférieur à 10 salariés, ayant un CA inférieur à 1 million d'euros et ayant subi une perte de CA d'au moins 30 %	Aide de 1000 euros	n.d.