



LES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DE LA RÉGION AUVERGNE- RHÔNE-ALPES ET DE LA MÉTROPOLE DE LYON PENDANT LA CRISE COVID

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Sommaire	3
Synthèse	7
Introduction.....	11
Chapitre I Une action rapide et complémentaire à celle de l'Etat.....	13
A - Ces aides s'inscrivent dans un ensemble d'interventions économiques publiques principalement financées par l'Etat	13
B – Des stratégies différentes en matière d'interventions économiques pendant la crise	16
Chapitre II Un suivi et des contrôles insuffisants	23
A - Des bilans insuffisants voire inexistants	23
B - Un contrôle et un suivi insuffisants	24
Chapitre III Une situation financière demeurant saine malgré les montants significatifs des aides	27
A – Des situations financières peu affectées par les interventions économiques pendant la crise	27
B – Un risque modéré lié aux prêts et avances consentis pendant la crise sanitaire.....	28
Liste des abréviations.....	31

Procédures et méthodes

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats.

En 2022, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé la région Auvergne-Rhône-Alpes ainsi que la métropole de Lyon dans le cadre d'une enquête régionale portant sur leurs interventions économiques pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Ce rapport public thématique a été réalisé sur la base de ces deux rapports d'observations définitives qui ont fait l'objet chacun d'une contradiction. Ils sont disponibles sur le site de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

Synthèse

Face au très fort impact sur l'économie régionale de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, les deux collectivités dotées de compétences en matière de développement économique sur le territoire de la métropole de Lyon que sont la région Auvergne-Rhône-Alpes et la métropole de Lyon, ont mis en place des dispositifs de soutien à l'économie.

Une bonne réactivité dans le versement d'aides économiques complémentaires à celles de l'État

Que ce soit du côté de la région comme de celui de la métropole de Lyon, la réactivité a été forte et les premières aides ont pu être déboursées rapidement, dès les mois d'avril et mai 2020, ce qui constituait une condition de leur efficacité.

La coordination entre les services des deux collectivités mais aussi avec ceux de l'Etat a été globalement bonne.

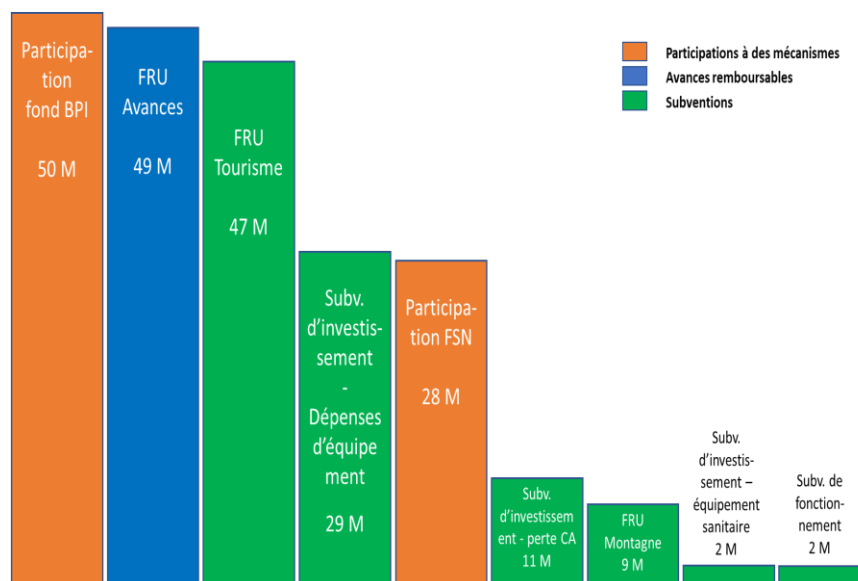
Ces aides, bien que conséquentes à l'échelle de leurs budgets, ont représenté des montants bien inférieurs à ceux versés par l'Etat sur les territoires régional et métropolitain. En effet, les montants ont représenté respectivement 228 M€ pour la région (171 M€ si l'on déduit les concours financiers des partenaires au fonds région unie) et 114 M€ pour la métropole, quand les aides de l'Etat s'élevaient à 24,4 Md€ dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Des stratégies différentes en matière de dispositifs d'aides

La Région et la métropole de Lyon ont adopté des stratégies différentes en matière de versement de ces aides, la première s'appuyant principalement sur des dispositifs propres, préexistants et/ou créés à cette occasion, tandis que la seconde a fait le choix de participer à des dispositifs nationaux (pour l'essentiel) ou régionaux (dans une moindre mesure). Dans les deux cas, l'objectif était néanmoins de rechercher une forme de complémentarité avec les dispositifs d'Etat. Cette différence de stratégie est liée notamment au fait que la métropole versait très peu d'aides directes aux entreprises préalablement à la crise.

L'action de cette dernière en faveur de l'économie a aussi concerné d'autres formes de soutien envers les entreprises avec lesquelles elle est en relation, sous forme de délégation de service public, ou en tant que bailleur.

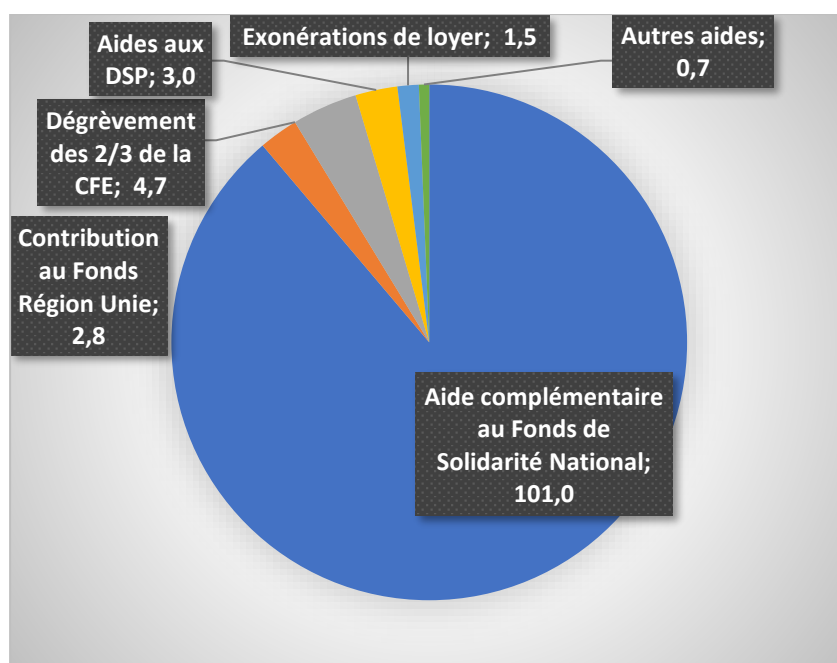
Graphique n° 1 : Répartition des 228 M€ versés par la Région par type de dispositifs d'aide économique liés à la crise sanitaire



Sources : dispositifs Régionaux, retraitement CRC

La mise en place d'un grand nombre de dispositifs par la région, afin de répondre à l'importance des besoins dans de nombreux secteurs, a pu être source de difficulté de lisibilité (ou à tout le moins de complexité de gestion). Dans l'ensemble, les effets d'aubaine ont été évités, malgré des cas minoritaires de cumuls de plusieurs aides.

Graphique n° 2 : Principales aides économiques de la métropole de Lyon liées à la crise sanitaire, en M€



Source : CRC d'après données métropole de Lyon

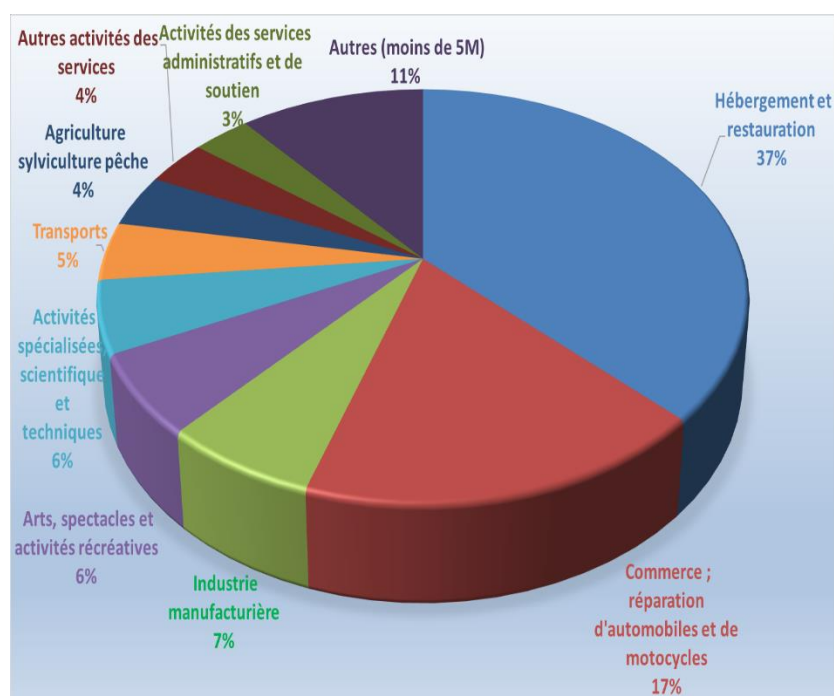
Une absence de bilan et de contrôles *a posteriori* pour lutter contre la fraude

La Région comme la métropole de Lyon ne se sont pas préoccupées d'effectuer des bilans des aides qu'elles ont versées, malgré leurs montants importants.

La chambre régionale des comptes a pu néanmoins analyser les secteurs et les typologies d'entreprises qui en ont été bénéficiaires. Il s'agit principalement du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et du commerce, qui sont les secteurs qui ont été les plus touchés lors des différents confinements.

La région a ainsi aidé 33 326 entreprises (sur les quelque 670 000 entreprises régionales recensées par l'INSEE), tandis que la métropole apportait une aide complémentaire au fonds de solidarité national (FSN) mis en place par l'Etat à 44 500 entreprises. Par ailleurs, 2 115 entreprises de la métropole ont bénéficié des subventions et avances remboursables accordées par le fonds région unie mis en place par la région.

Graphique n° 3 : Entreprises aidées par la région, par secteurs d'activité (mars 2020 - mai 2022)



Sources : aides Régionales compilées – retraité CRC

Les contrôles *a posteriori* permettant de vérifier d'une part le respect des conditions d'éligibilité des aides et, d'autre part, l'absence de fraude, n'ont pas été mis en place ou de façon très tardive.

Les aides économiques versées par la région et la métropole de Lyon n'ont pas dégradé leur situation financière

Malgré des montants significatifs, ces dépenses ont pu être absorbées dans les budgets de la région et de la métropole sans dégrader leurs situations financières, qui étaient bonnes avant la crise. Le financement par l'emprunt en 2020 de ces dépenses a été vite comblé par l'augmentation de leur autofinancement, de sorte que leurs ratios financiers n'ont pas été affectés.

Néanmoins, les risques associés à l'octroi de prêts et d'avances remboursables aux entreprises pendant la crise (dont le remboursement est différé et s'étale sur plusieurs années) se cumulent avec ceux liés aux prêts garantis par l'État. Ils doivent continuer à être surveillés et provisionnés le cas échéant.

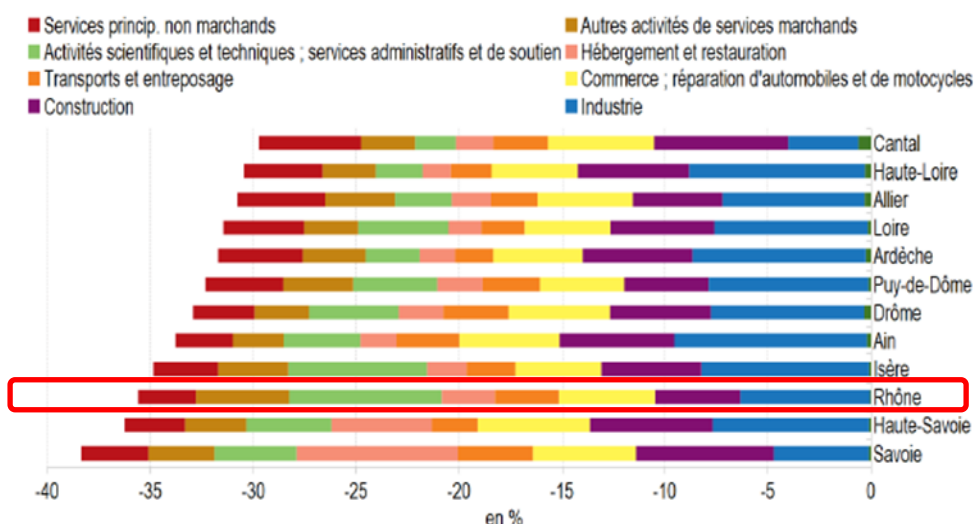
Introduction

L'impact de la crise sanitaire sur l'économie de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de la métropole de Lyon a été significatif en 2020. Les indicateurs fondés sur les données disponibles selon une périodicité infra-mensuelle ont témoigné de la dégradation rapide de l'activité et de l'ampleur de sa chute, dès la mise en place du confinement à l'échelle nationale, le 17 mars 2020, mettant en évidence une extrême fragilisation du tissu économique et social régional.

Les premières publications statistiques provenant de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), mesurant les impacts économiques de la crise sanitaire en Auvergne-Rhône-Alpes, s'appuient sur les chiffres au 7 mai 2020. En Auvergne-Rhône-Alpes, la crise a entraîné une baisse de 34 % de l'activité économique. Elle est dès lors l'une des régions les plus touchées, avec la Corse (- 35 %) et l'Île-de-France (- 34 %).

C'est la structure économique de la Région qui explique le très fort impact de la crise sanitaire, l'industrie y représentant 18 % de la valeur ajoutée contre 14 % au niveau national. La baisse d'activité a été particulièrement marquée dans le Rhône ainsi que dans les départements savoyards, qui ont subi le départ des touristes et des saisonniers.

Graphique n° 4 : Estimation de la perte d'activité liée aux mesures de confinement selon le secteur d'activité, par département de la région.



Note de lecture : au 7 mai 2020, l'activité économique aurait diminué de 38 % par rapport à une situation normale en Savoie. L'industrie contribue pour 5 points à cette baisse.

Source : calculs Insee à partir de sources diverses

L'impact de la crise sanitaire a été très différent selon les branches d'activité, certaines étant particulièrement touchées.

Ainsi, l'hébergement-restauration a connu une baisse d'activité de 90 %, et la construction de 75 % à la suite de l'arrêt des chantiers. De même, les « autres services » (emplois à domicile, activités associatives et culturelles) ont diminué de 76 %.

C'est dans ce contexte d'une crise extrêmement brutale et inédite que la chambre régionale des comptes a analysé les actions mises en place par les deux collectivités exerçant des compétences économiques, plus particulièrement sur un territoire donné, celui de la métropole de Lyon, pour faire face à ces conséquences économiques.

Dans le cadre de cette enquête régionale, la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé la métropole de Lyon qui a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 28 mars 2023 ainsi que la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives publié le 30 juin 2023.

*

**

Le présent rapport vise à synthétiser les principales observations et recommandations issues de ces contrôles, en se focalisant plus particulièrement sur le territoire de la métropole de Lyon. L'action de la Région et de la métropole de Lyon a été rapide et complémentaire à celle de l'État (I). Le suivi et les contrôles de ces aides ont été insuffisants (II). La situation financière des deux collectivités est demeurée saine malgré le montant significatif de ces aides (III).

Chapitre I - Une action rapide et complémentaire à celle de l'État

A - Ces aides s'inscrivent dans un ensemble d'interventions économiques publiques principalement financées par l'État

1 - Des aides complémentaires à celles de l'État

Pour faire face aux conséquences économiques de la crise, à partir de mars 2020, le gouvernement a mis en place un ensemble de dispositifs à destination des entreprises, dont notamment :

- des délais de paiement d'échéances sociales et fiscales ;
- la prise en charge renforcée de l'activité partielle par l'État (coût total de 35 milliards d'euros). Le taux de recours à l'activité partielle en équivalent temps plein a connu son point haut (29 % des salariés du privé) en avril 2020 lors du premier confinement¹;
- des prêts garantis par l'État (PGE), d'une durée maximale de six ans et comportant un différé d'amortissement minimal de 12 mois (149 milliards d'euros²) ;
- le fonds de solidarité national (FSN pour 35,5 milliards d'euros³), mis en place entre mars et juin 2020 pour verser 1 500 euros par mois aux très petites entreprises touchées par la crise. Dispositif qui a été ensuite prolongé et élargi aux entreprises de taille plus importante et pour des montants plus significatifs, mais en ciblant les secteurs ou les zones les plus touchées. Au final, l'aide du fonds de solidarité a bénéficié, plus que les autres aides, aux entreprises de moins de dix salariés, celles-ci ayant perçu 75 % des sommes versées entre mars 2020 et mai 2021, alors qu'elles ne représentent que 18 % de l'emploi salarié privé⁴.

1 Source : enquête Acemo-Covid.

2 Alloués à fin avril 2022. Source : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/PGE_20220430.pdf?v=1655725279

3 Alloués à fin septembre 2022 au titre du volet 1. Source : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/donnees-relatives-au-fonds-de-solidarite-mis-en-place-dans-le-cadre-de-lepidemie-de-covid-19/> tableau détaillé avec chiffres exacts : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/r/98972e65-4432-4ed7-9b1d-398a85082f15>

4 Source : rapport de juillet 2021 du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID 19.

Le montant total de ces aides de l'État a représenté environ 5,8 Md€ sur le périmètre de la métropole de Lyon dont près de 4,1 Md€ de prêts garantis.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a pour sa part déployé un ensemble de dispositifs d'aides économiques d'urgence sur l'ensemble du territoire régional, pour un total de 228 M€. Ce montant inclut 101 M€ de subventions, 49 M€ d'avances remboursables et 78 M€ de participations à des mécanismes portés par d'autres organismes. Une fois déduits les concours financiers des partenaires au fonds région unie (Banque des territoires, collectivités infrarégionales), l'intervention régionale s'élève à 171 M€ sur les exercices 2020 et 2021.

Le montant de ces aides de la Région sur le territoire de la métropole de Lyon a représenté au total 72 M€, dont 20 M€ de subventions et 52 M€ d'avances et de prêts garantis.

Indépendamment de leurs moyens financiers respectifs, le volume de l'aide régionale demeure mesuré en comparaison de l'effort financier massif de l'État. Le subventionnement direct et indirect des entreprises (via l'abondement du FSN) par la Région a représenté 28,7 M€, soit l'équivalent de 1,5 % des aides de l'Etat.

Les aides mises en place par la métropole à hauteur de 114 M€⁵ ont complété cet ensemble. Les principales sont l'aide complémentaire au Fonds de solidarité nationale, l'exonération partielle de la cotisation foncière des entreprises, et la contribution au Fonds Région Unie.

L'État a apporté 93 % des subventions précitées sur le territoire métropolitain (soit 1 235 €/habitant), la Région 1 % (soit 15 €/habitant) et la métropole 6 % (soit 75,5 €/habitant). S'agissant des prêts et avances, l'État en a apporté 99 % (soit 2 874 €/habitant) et la Région 1 % (soit 37 €/habitant).

⁵ Les aides de la Métropole de Lyon comprennent l'aide complémentaire au FSN, la contribution au fonds région unie, le dégrèvement de la CFE mais également des aides aux délégations de service public et les exonérations de loyers.

Tableau n° 1 : Principales aides économiques de l'État, de la métropole et de la Région destinées à faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur le territoire de la métropole de Lyon⁶

<i>Financier de l'aide</i>	Nom de l'aide, du prêt ou de l'avance	Montant en M€, sur le territoire de la métropole	Montant en euros par habitant
<i>État</i>	Fonds de solidarité (FSN) ⁷	825	585
<i>État</i>	Activité partielle	919	650
<i>Région</i>	Subventions d'investissement et de fonctionnement	15	11
<i>Région</i>	Participation au FSN mis en place par l'Etat ⁸	5	4
<i>Métropole</i>	Aide complémentaire au fonds de solidarité	101	72
<i>Métropole</i>	Exonération de CFE	4,7	3
<i>Métropole</i>	Contribution métropolitaine au Fonds Région Unie sous forme de subventions (aide n° 1)	0,7	0,5
	TOTAL SUBVENTIONS :	1 870	1 326
<i>État-garantie</i>	Prêt garanti par l'État (montant des prêts accordés)	4 057	2 874
<i>Région - prêts</i>	Prêts garantis par la région (montant des prêts accordés)	43	31
<i>Région - avances</i>	Contribution régionale au Fonds Région Unie sous forme d'Avances remboursables (aide n° 2)	9	6
<i>Métropole</i>	Contribution métropolitaine au Fonds Région Unie sous forme d'avances remboursables (aide n° 1).	2,1	1,5
	TOTAL PRETS ET AVANCES	4 111	2 912

Source : CRC à partir des données métropole, région et données publiques

2 - Des aides coordonnées au niveau local

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités locales (CGCT) dispose que « (...) le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la Région, la métropole de Lyon, les

⁶ Ce tableau recense les principales aides. Il n'est donc pas exhaustif.

⁷ Le montant sur le territoire de la métropole a été estimé au prorata de la population à partir de la somme répartie sur le territoire du département du Rhône, soit 585 euros par habitant (hors participation régionale).

⁸ Le montant de la participation de la région au FSN sur le territoire de la métropole a été estimé à 17,7% de la participation totale de la Région, ce qui correspond à la part des dépenses totales FSN réparties sur le territoire de la métropole par rapport à l'ensemble des dépenses du FSN sur le territoire régional.

communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région »⁹.

Une convention a donc été signée entre la métropole de Lyon et la Région, pour prévoir l'aide complémentaire au FSN, que la métropole a versée aux entreprises de son territoire.

De la même façon, pour intégrer la participation de la métropole de Lyon au Fonds Région Unie, une convention d'autorisation et de délégation d'aides aux entreprises a été signée le 22 décembre 2020, entre la métropole et la Région.

Une concertation régulière a eu lieu entre la Région, la préfecture et la métropole de Lyon. La chambre de commerce et d'industrie, la chambre de Métiers et de l'Artisanat, la CPME¹⁰, le MEDEF¹¹ et la chambre régionale d'économie sociale et solidaire ont joué le rôle de guichet pour aider les entreprises à identifier les aides auxquelles elles pouvaient prétendre.

B – Des stratégies différentes en matière d'interventions économiques pendant la crise

1 - La Région a privilégié des dispositifs d'aides multiples qui lui étaient propres

La Région a su réagir dès les premiers temps de la crise en mars-avril 2020, par un enchaînement rapide de mesures de soutien au secteur économique. Elle a fait le choix de privilégier ses propres dispositifs d'aide plutôt que de compléter ceux de l'État. En ce sens, si elle a contribué au volet 2 du FSN à hauteur de 28,7 M€, conformément à son engagement initial, elle n'a pas souhaité réabonder le fond au mois d'avril 2020.

a) Une multiplicité de dispositifs d'aides aux entreprises

La collectivité a, dès le 1^{er} avril 2020, entrepris d'intervenir auprès des entreprises touchées par la crise sanitaire. Elle s'est appuyée sur un certain nombre de dispositifs d'aide économique préexistants et a, en parallèle, multiplié les dispositifs spécifiques. Ces aides aux entreprises ont été d'une nature très diverse : subventions de fonctionnement ou d'investissement, mécanismes de prêts ou d'avances remboursables... Certaines ont été très ciblées tandis que d'autres étaient plus larges. Certaines visaient explicitement les microentreprises et les associations (avances remboursables du fonds région unie) tandis que d'autres

⁹ Dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016.

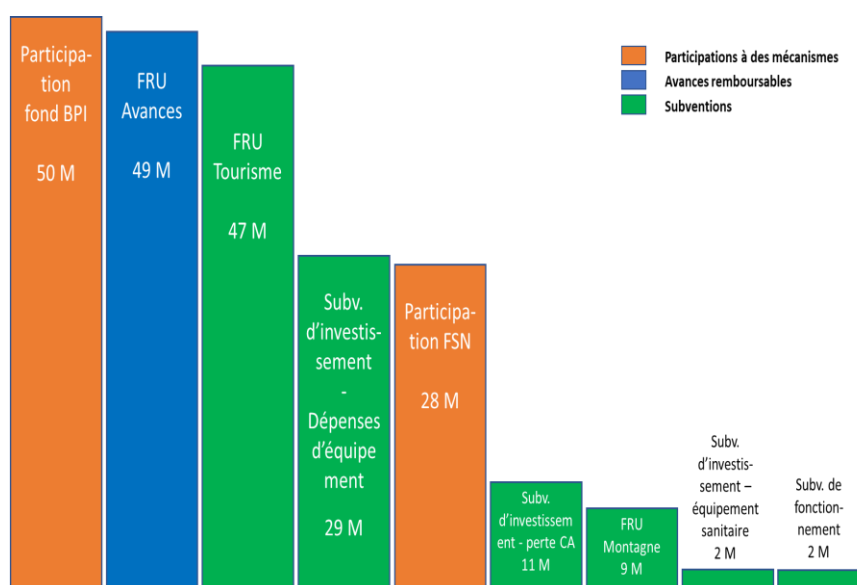
¹⁰ Confédération des petites et moyennes entreprises.

¹¹ Mouvement des entreprises de France.

concernaient davantage les PME (prêt Région-Bpifrance par exemple).

La Région a construit son plan d'urgence en mobilisant des outils propres et en s'appuyant sur deux partenariats. Elle a, en premier lieu, créé un nombre important d'aides sectorielles, dont certaines (le fonds régional d'urgence tourisme) ont été reprises dans différents plans successifs (le fonds Région unie puis le plan de relance). Les deux dispositifs les plus importants ont été le Fonds région unie (104,5 M€ dont 52 M€ apportés par la Région) en partenariat avec la Banque des territoires, et le prêt Région-Bpifrance (50 M€).

Graphique n° 5 : Répartition des 228 M€ versés par la Région par types de dispositifs d'aide économique liés à la crise sanitaire



Sources : dispositifs Régionaux, retraitement CRC

b) Le Fonds région unie

La Région a créé, à la fin du printemps 2020, un fonds Région unie (FRU), dont l'objectif était de poursuivre les efforts financiers entamés et d'associer de façon originale les collectivités territoriales de niveau infrarégional et la Banque des territoires à l'effort de soutien du tissu économique. Il s'agissait d'un fonds de soutien régional de droit commun, tel que défini à l'article L. 1511-2 du CGCT. Dans son principe et ses modalités, le FRU se rapprochait d'autres dispositifs créés par différentes régions – en particulier par la place centrale jouée par la Banque des territoires –, même si les entreprises cibles de ces mesures n'étaient pas toujours les mêmes en fonction des régions.

Ce fonds était articulé autour de trois volets :

- un volet n° 1 qui finançait des subventions aux acteurs (entreprises et associations) du tourisme, de l'hôtellerie

et de la restauration, pour un montant maximum de 5 000 € ;

- un volet n° 2 constitué d'aides comprises entre 3 000 € et 20 000 € aux microentreprises et associations, sous forme d'avances remboursables à taux nul au bénéfice des très petites entreprises (0 à 9 salariés), indépendants, professions libérales et associations n'ayant pas pu bénéficier d'un soutien suffisant par le biais des dispositifs d'aide en vigueur. Le dispositif a ensuite été étendu aux entreprises de 20 salariés pouvant aller jusqu'à 50 salariés de façon exceptionnelle ;
- un volet n°3 destiné initialement à l'agriculture et aux PME du secteur agroalimentaire, dont le dispositif préexistait à la crise sanitaire. Ce dispositif n'a pas été mobilisé et a été réorienté durant la crise au profit des acteurs économiques des zones de montagne.

Pour le volet n°1, le montant des aides s'est élevé à 22,4 M€, dont 15,4 M€ financés par les autres collectivités que la région. Pour le volet n°2, la Banque des territoires a participé pour un montant de 16,2 M€ (dont 13,5 M€ ont été, *in fine*, mobilisés) et la Région a, par ailleurs, collecté 22,9 M€ de participations des collectivités infrarégionales (22,2 M€ ont été effectivement mobilisés). Le volet n° 3 a porté sur un montant de 9,1 M€, dont 1,3 M€ versés par les collectivités partenaires de la Région, soit une intervention régionale de 7,8 M€ (86 %).

Si la métropole de Lyon, comme les EPCI ou les communes de la Région étaient compétentes pour contribuer à ce fonds, tel n'était pas le cas des départements de la région.

c) Le prêt Région-Bpifrance

La région a apporté 50 M€ de dotation à Bpifrance pour la mise en place d'un prêt Région-Bpifrance, construit sur la base d'un modèle proposé par la banque à toutes les régions de France durant la crise (mais adapté à chacune d'entre elles). En application de la convention, cette dotation a servi à couvrir le coût du risque (la sinistralité), le coût de la ressource et les frais de gestion du dispositif. Cette dotation de la Région a permis l'octroi de prêts par Bpifrance d'un montant total de 195 M€.

La Région a également étendu le mécanisme préexistant du prêt artisan Région – Banque populaire aux commerçants et a décidé de l'accroissement de sa garantie en cas de défaillance de remboursement des bénéficiaires. Aucun appel en garantie n'a été réalisé sur la période que la chambre régionale des comptes a contrôlée.

d) Des dispositifs en nombre élevé et évolutifs mais difficiles à suivre

Au total, la Région a mobilisé 29 mécanismes de subventions et trois dispositifs de prêts. La grande majorité des dispositifs régionaux a été créée à destination des très petites entreprises comptant moins de 10 salariés, comme cela était le cas à l'origine pour le FSN.

La multiplication des dispositifs est compréhensible dans le contexte de la surprise du premier confinement et de la nécessité d'organiser une réaction rapide et massive à destination des entreprises mais elle a pu nuire à la lisibilité de la politique régionale. Passé le choc du premier confinement en mars 2020, les contours de l'action régionale auraient toutefois pu être définis avec davantage de précision et les dispositifs rationalisés.

Par ailleurs, la Région est très rapidement passée d'une logique de soutien en réponse à la crise au printemps 2020 à une logique de relance dès le mois de juillet 2020, dans un contexte pourtant encore très incertain. Le rebond épidémique de l'automne l'a, par la suite, contrainte à créer de nouveaux dispositifs d'aide économique d'urgence, en parallèle au plan de relance (ou en son sein), rendant son suivi et son évaluation complexes.

2 - La métropole de Lyon s'est essentiellement appuyée sur des dispositifs nationaux et régionaux

a) Les dispositifs d'aides aux entreprises mis en place

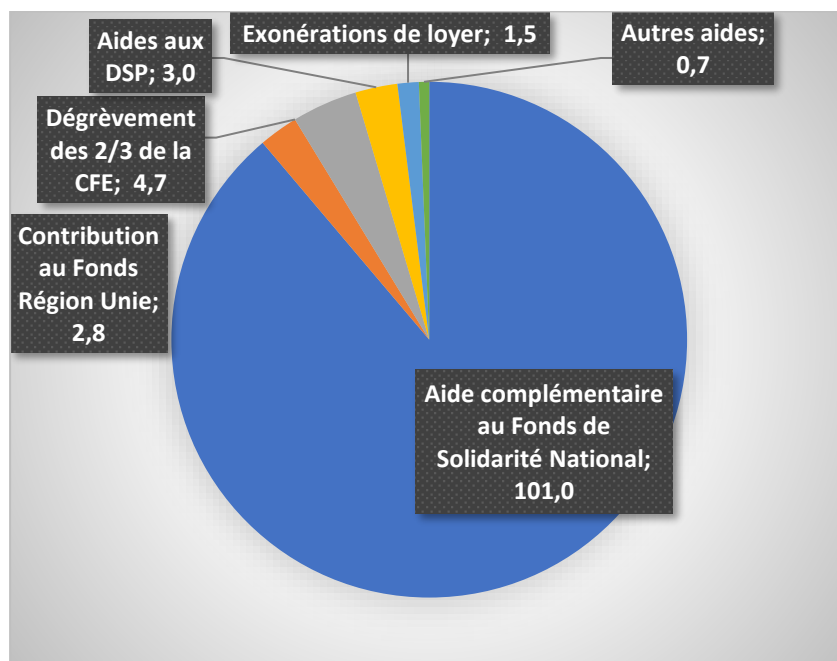
Les trois principales interventions de la métropole de Lyon se sont appuyées sur des dispositifs mis en place par l'État ou la Région :

- l'aide complémentaire au fonds de solidarité nationale (101 M€) pour aider les entreprises de moins de 10 salariés et les indépendants touchés par la crise ;
- l'exonération des deux tiers de la cotisation foncière des entreprises prévue par la loi et financée à hauteur de 4,7 M€ par l'État et de 4,7 M€ par la métropole ;
- la contribution au Fonds Région Unie (2,8 M€), qui a accordé des avances et subventions aux entreprises.

La métropole de Lyon a choisi d'accompagner le dispositif national du fonds de solidarité (FSN) en versant de mars à mai 2020 une aide de 1 000 euros mensuels, réservée aux entreprises de son territoire de moins de 10 salariés et de moins de 1 M€ de chiffre d'affaires, en complément de l'aide de 1 500 euros mensuels versée par l'État à ces mêmes entreprises.

Cette aide complémentaire au fonds de solidarité a concerné 44 500 entreprises pour un montant total de 101 M€ et représente près de 90 % des aides économiques déployées par la métropole pour faire face à la crise sanitaire.

Graphique n° 6 : Principales aides économiques de la métropole de Lyon liées à la crise sanitaire, en M€



Source : CRC d'après données métropole de Lyon

En prenant appui sur un dispositif national dont la liste des bénéficiaires lui a été transmis via la Région, plutôt que de développer un dispositif totalement autonome, la métropole a simplifié la mise en œuvre de son aide complémentaire et a réduit les délais d'instruction.

Le fonds région unie¹² a attribué sur le territoire de la métropole de Lyon :

- 1 365 subventions forfaitaires d'investissement destinées aux entreprises de moins de 10 salariés, SCI¹³, associations, ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 20 % dans les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration. La métropole a contribué à hauteur de 0,7 M€ pour un montant total d'aides de 5,9 M€ accordées par le fonds sur le territoire métropolitain. 87 % des aides versées ont concerné le secteur de la restauration.

¹² Et les fonds assimilés au FRU par la région.

¹³ SCI : société civile immobilière.

- 747 avances remboursables à taux zéro d'un montant compris entre 3 000 et 30 000 € au bénéfice des entreprises de moins de 20 salariés, des associations employeuses et coopératives, sans restriction de secteur d'activité ni de chiffre d'affaires. La métropole de Lyon a contribué à hauteur de 2,1 M€ pour un montant total d'avances de 11,4 M€ accordées par le fonds sur le territoire métropolitain.

b) Les aides aux locataires et aux délégataires de service public

Après avoir rapidement reporté à fin 2020 ou début 2021 les redevances dues par ses délégataires de service public (DSP) au titre de la période d'urgence sanitaire, la métropole a analysé la situation de chacun d'entre eux avant de décider ou non de leur attribuer des aides pour faire face à la crise sanitaire, ce qui constitue une bonne pratique. Elle a ainsi aidé de façon ciblée et adaptée certaines DSP, en tenant compte de la situation économique antérieure de l'exploitation, pour éviter de compenser des déficits préexistants.

S'agissant du centre des congrès de Lyon, la métropole a pris des mesures pour soulager sa trésorerie et a limité son engagement définitif en 2020 à une exonération de redevance fixe à hauteur de 0,8 M€. Les éléments en possession de la métropole à la date à laquelle cette aide a été accordée suffisaient à la justifier, même si la délibération votée par le conseil de la métropole aurait pu être plus précise sur le manque à gagner du délégataire. Au final, les aides accordées par l'État en 2021, après la décision de la métropole, ont permis de rétablir un bénéfice conséquent en 2021 et le déficit cumulé sur 2020 et 2021 s'est limité à 350 000 €, laissant une faible part du déficit initialement prévu à la charge du délégataire.

Des exonérations de loyer pour les mois de mars, avril et mai 2020 ont été accordées dès le 23 avril 2020 à l'ensemble des locataires professionnels de la métropole, sans vérifier qu'ils souffraient d'une fermeture administrative ou d'une baisse de chiffre d'affaires conséquente, ni si leur situation financière leur permettait d'y faire face.

Cette remise inconditionnelle est illégale et, si l'urgence rendait difficile une analyse détaillée de 510 baux de la métropole, cette dernière aurait pu suspendre le paiement des loyers et redevances d'occupation du domaine public le temps de mener une analyse, qui aurait dû *a minima* concerner les baux les plus importants. La métropole aurait ainsi évité, d'une part, que des entreprises, associations ou administrations potentiellement non touchées financièrement par la crise soient exonérées de loyer et, d'autre part, que de très grandes entreprises nationales publiques et privées soient aidées sans analyse préalable de leur situation par la métropole.

c) Les autres aides

A côté de l'aide complémentaire au fonds national de soutien (101 M€) et de la contribution au Fonds Région Unie (2,8 M€), la métropole a mis en place diverses aides économiques.

La principale est l'exonération des deux tiers de la cotisation financière des entreprises (CFE) à hauteur de 9,3 M€, financée à 50 % par la métropole.

Des mesures spécifiques au secteur du tourisme ont été mises en place : suppression de la cotisation 2020 des entreprises à l'office du tourisme, allongement des délais pour reverser la taxe de séjour et distribution de 30 000 « Lyon City Card. » aux soignants et autres acteurs mobilisés pendant la crise.

Les mesures d'accompagnement des entreprises, malgré leur coût modeste (0,3 M€), ont aidé les nombreux chefs d'entreprise bénéficiaires à se repérer au sein des aides existantes, à réorienter leur activité, à développer la vente à emporter, mais aussi à se sentir accompagnés par la métropole et ses partenaires.

*

**

Les aides versées par la métropole de Lyon et la région font partie d'un ensemble d'aides publiques métropolitaines, régionales et nationales qui ont contribué au redressement rapide de l'économie française après la crise. Pour autant, il apparaît impossible de mesurer l'effet de chacune d'entre elles, d'une part, en l'absence de point de comparaison pertinent et, d'autre part, parce que le volume financier des aides régionales et métropolitaines reste faible par rapport à l'ensemble des aides mises en place par les différents pouvoirs publics, au premier rang desquels l'État.

Chapitre II - Un suivi et des contrôles insuffisants

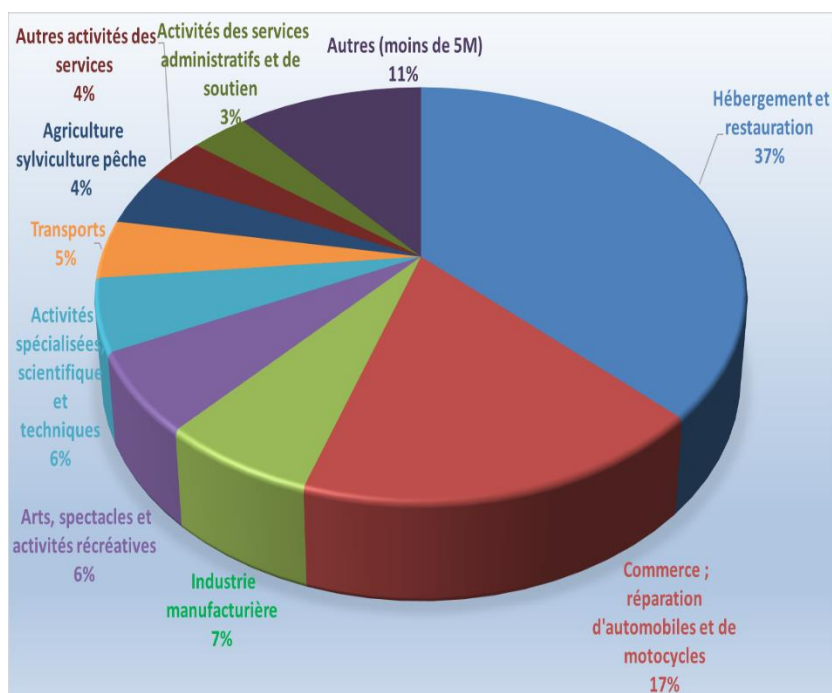
A - Des bilans insuffisants voire inexistants

1 - Un bilan incomplet établi par la Région

Malgré le volume conséquent des aides apportées par la Région aux entreprises (228 M€), cette dernière n'a pas réalisé de bilan de son action au cours de la période de crise sanitaire. Quelques enseignements peuvent toutefois être dressés.

En premier lieu, les aides économiques d'urgence ont principalement, bénéficié à deux secteurs d'activités particulièrement touchés par la crise sanitaire, tant au niveau régional que sur le territoire de la métropole de Lyon : l'hôtellerie-restauration et le commerce. Corrélativement, la Région a plutôt ciblé les très petites entreprises (moins de 10 salariés), pour des montants souvent faibles (moins de 10 000 € pour près de 90 % des entreprises bénéficiaires, moins de 5 000 € dans 60 % des cas).

**Graphique n° 7 : Entreprises aidées par la Région, par secteurs d'activité
(mars 2020 - mai 2022)**



Sources : aides régionales compilées – retraité CRC

En deuxième lieu, l'un des principaux objectifs de la Région était d'atteindre les entreprises n'ayant pas bénéficié de financements de l'État par le biais du FSN ou des PGE. Celui-ci est partiellement atteint. Un tiers des entreprises ayant bénéficié des aides régionales ne les ont pas cumulées avec une aide nationale. Ramenée à l'échelon de la métropole de Lyon, cette statistique s'établit à 28 %.

En dernier lieu, la multiplication des dispositifs n'a pas créé d'effet d'aubaine majeur pour les entreprises. Dans 83 % des cas, aucun cumul n'est constaté entre les différents dispositifs régionaux.

Néanmoins, le risque d'effet d'aubaine existait dès lors que certaines entreprises régionales ont été en mesure de cumuler plusieurs dispositifs régionaux et le FSN.

2 - Une absence de bilan concernant la métropole

En se reposant en grande partie sur un dispositif national (le FSN), la métropole a limité sa capacité de suivi des aides accordées. Elle a renoncé à en dresser un bilan détaillé ou à évaluer leur efficacité.

En ce qui concerne le dispositif régional du Fonds Région Unie, si la métropole y a participé avec un objectif louable de simplification et de coopération, elle a toutefois renoncé à en effectuer un suivi régulier. Le bilan laconique produit par la Région, dont le périmètre a été élargi à des aides voisines, a été accepté par la métropole, malgré l'absence de délibération du conseil métropolitain l'autorisant à participer à ces dispositifs voisins.

B - Un contrôle et un suivi insuffisants

1 – En ce qui concerne la Région

La Région n'a pas développé de politique particulière de contrôles des aides versées une fois passée le pic de la crise sanitaire.

Si les aides portant sur l'investissement semblent avoir été justifiées par des devis et le plus souvent par des factures, les aides régionales consistant à prendre en charge le remboursement en capital d'annuités d'emprunt ont reposé en grande partie sur des attestations sur l'honneur, ce qui constitue une zone de risque. Dans ce contexte, la Région n'a pas durci ses exigences en termes de pièces justificatives et n'avait pas effectué de contrôles *a posteriori* à l'achèvement du contrôle de la chambre régionale des comptes. Elle s'apprêtait toutefois à le faire.

Les services de l'État ont mis en place une politique de lutte contre la fraude, associant les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et le procureur de la République. Des cas de fraudes avérées ont été mis à jour.

La Région et l'État n'ont pas eu d'échanges particuliers s'agissant des risques de fraude, notamment de créations d'entreprises fictives. La Région n'a pas non plus sollicité les services de l'État sur ce point et ne s'en est préoccupée qu'à l'occasion du contrôle de la chambre régionale des comptes. Ce constat est effectué alors que la majeure partie des aides régionales a été versée à des entreprises ayant pu bénéficier antérieurement du FSN et qu'une partie des aides régionales a été versée sur la base, entre autres critères, de la baisse du chiffre d'affaires.

La Région n'a pas été associée aux efforts de lutte contre la fraude entrepris par l'État dans le cadre du FSN, mais n'a pas non plus demandé à l'être. Un partenariat avec l'État en matière de lutte contre la fraude lui permettrait pourtant de bénéficier de son expérience et d'avoir un retour sur les cas de fraude susceptibles de la concerner.

Le coût global des dispositifs d'aide d'urgence a été présenté dans le cadre de la présentation des comptes administratifs.

Pour autant, l'information financière des élus reste perfectible malgré le suivi du coût des dispositifs assuré par les services de la Région dans un contexte où les aides ont été multiples et évolutives.

Les élus n'ont pas été destinataires d'un bilan financier global des plans d'urgence successifs, y compris pour le FRU, malgré l'existence de bilans adressés aux différents contributeurs du fonds. Le suivi budgétaire est par ailleurs resté à un niveau global, en l'absence de suivi par dispositif d'aide.

2 – En ce qui concerne la métropole de Lyon

Une entreprise identifiée par l'État comme ayant perçu à tort l'aide du fonds de solidarité (indus, fraudes, ...) devrait aussi rembourser l'aide métropolitaine perçue selon les mêmes critères d'éligibilité. Ceci supposerait que l'État transmette les fichiers correspondants à la métropole. Il serait difficilement compréhensible que les listes de bénéficiaires et leurs coordonnées bancaires aient pu être transmises à la région puis à métropole, mais que la liste des aides indûment versées ne puisse pas l'être.

Des cas de fraude avérée ont été mis à jour, mais aucune information de la métropole n'est prévue, qui lui permettrait de

poursuivre les fraudeurs identifiés par l'État et d'obtenir, elle aussi, le reversement de l'aide indûment versée.

La métropole de Lyon n'a pas donc pas été associée aux efforts de lutte contre la fraude entrepris *a posteriori* par l'État, mais n'a pas demandé à l'être.

Que ce soit dans le cas de la Région ou de la Métropole de Lyon, la chambre régionale des comptes leur a recommandé de se rapprocher des services de l'Etat pour lutter contre la fraude et les paiements indus.

Chapitre III - Une situation financière demeurant saine malgré les montants significatifs des aides

A – Des situations financières peu affectées par les interventions économiques pendant la crise

1 – Une absence d’impact sur la situation financière de la Région

Les aides économiques d’urgence ont représenté un effort conséquent au niveau de l’action économique régionale : 228 M€ ramenés à 171 M€ si l’on déduit les contributions des autres partenaires et à 162,5 M€ si l’on soustrait les avances remboursables (qui ont, par nature, vocation à être remboursées).

Elles ont été imputées en section d’investissement à hauteur 226 M€.

À l’échelle du budget régional, elles ont donc contribué à dynamiser ponctuellement l’effort d’investissement de la Région sur l’exercice 2020, sans que cela ne traduise pour autant une rupture dans le contexte d’une politique d’investissement déjà dynamique par ailleurs.

L’imputation de la contribution de la région à Bpifrance pour 50 M€ en section d’investissement alors qu’elle couvre des dépenses de fonctionnement (prise en charge des impayés liés aux défaillances, coûts de distribution...) est inappropriée.

Les aides économiques d’urgence imputées en section de fonctionnement, soit 1,94 M€ ne représentent que 2,6 % de la capacité d’autofinancement brute (CAF) brute en 2020 (760,7 M€), soit un impact minime. L’impact aurait été moins négligeable toutefois (6,6 % de la CAF) si la dotation de 50 M€ à Bpifrance avait été imputée en section de fonctionnement au lieu de la section d’investissement.

D’une manière générale, l’autofinancement n’apparaît pas avoir été particulièrement affecté par la crise sanitaire, sa progression ayant simplement été ralentie du fait d’un évènement exceptionnel.

S’il s’avère non négligeable, le besoin de financement imputable aux aides économiques d’urgence (171 M€) ne

contribue pas de manière prépondérante au besoin de financement global (651 M€), cumulé des exercices 2020 et 2021.

Peu affectée par la crise sanitaire en général et les aides économiques d'urgence en particulier, la situation financière de la région est restée saine. La capacité de désendettement de la région s'établit à 4 ans fin 2021¹⁴, soit à un bon niveau (proche des exercices précédents).

2 – Un impact négatif temporaire sur la situation financière de la métropole de Lyon

L'imputation en section d'investissement de l'aide complémentaire au fonds de solidarité (101 M€), alors que la nomenclature comptable M57 requerrait une imputation en section de fonctionnement, a significativement amélioré la CAF brute de la métropole de Lyon en 2020. Elle aurait dû s'élever à 301 M€ au lieu des 402 M€ enregistrés. Cette imputation erronée explique que les aides économiques liées à la crise sanitaire comptabilisées en section de fonctionnement n'ont représenté que respectivement 0,8 % et 1,4 % de la CAF brute en 2020 et 2021.

Néanmoins, même en prenant en compte l'ensemble des pertes de recettes et dépenses supplémentaires générées par la crise sanitaire, l'impact de cette crise sur l'autofinancement a été modéré (environ 60 M€ soit 15 % de la CAF brute) et transitoire, la CAF brute dépassant en 2021 son niveau de 2019, grâce notamment à une forte hausse des droits de mutation.

L'aide complémentaire au fonds de solidarité (101 M€) s'est traduite par une nette augmentation des dépenses d'investissement en 2020, financée par l'emprunt. Toutefois, après une hausse de la dette (nette de trésorerie) de 172 M€ en 2020, le niveau élevé de la CAF brute a permis de retrouver en 2021 un niveau d'endettement inférieur à celui de 2019. La capacité de désendettement était égale à 3 années fin 2021, soit un très bon niveau.

Les aides économiques mises en place pour faire face à la crise sanitaire ont donc eu un effet limité et pour l'essentiel transitoire sur la situation financière de la métropole de Lyon.

B – Un risque modéré lié aux prêts et avances consentis pendant la crise sanitaire

Le risque financier lié au non remboursement des 195 M€ de prêts accordés dans le cadre du dispositif Région-Bpifrance,

¹⁴ La capacité de désendettement a été calculée en prenant en compte la dette sous forme de crédit-bail.

est supporté exclusivement par la collectivité. Il pourrait se traduire par le versement d'une dotation additionnelle de près de 26 M€ dans l'hypothèse du scénario le plus dégradé mais qui n'était pas le plus probable à la sortie de la crise Covid.

Le risque financier inhérent aux avances remboursables versées dans le cadre du FRU (49,3 M€) est limité par la participation des partenaires financiers de la Région. Ce dispositif de soutien comporte une première phase de différé de remboursement de deux ans. Les remboursements des entreprises l'ayant utilisé auront lieu entre juin 2022 et fin 2027.

Pour l'ensemble des partenaires du FRU concernés par le dispositif des avances remboursables, le risque financier est toutefois croissant. Le remboursement des avances se cumulera avec le remboursement des prêts garantis par l'État (PGE). Si la majorité des entreprises a utilisé les PGE pour se constituer une réserve de précaution, celles qui ont utilisé toutes les sommes mises à disposition doivent rembourser 25 % de leur chiffre d'affaires en quatre ans, en plus de leurs dettes fiscales ou sociales, à compter de 2022 ou 2023. Or, plus du quart des bénéficiaires de PGE présentaient en 2019 un résultat d'exploitation déficitaire¹⁵.

Dans ces conditions, qui ne tiennent pas compte des nouveaux aléas engendrés notamment par la crise énergétique et s'il est trop tôt pour se livrer à une estimation précise (même si les banques avaient début 2022 procédé à des appels en garantie pour seulement 0,4 % des PGE¹⁶), il est probable qu'une part non négligeable¹⁷ des entreprises ne pourra pas rembourser les PGE dans le délai prévu. Ceci aura probablement pour effet de les empêcher également de rembourser dans le délai prévu l'avance remboursable accordée au titre du volet 2 du FRU.

Les risques financiers pris par la Région et la métropole de Lyon s'avèrent toutefois modérés. La participation financière nette de la Région au volet 2 du FRU était de 9,6 M€ à la clôture de l'exercice 2021. Le risque financier pour la collectivité ne pourra donc excéder ce montant. Pour ce qui est de la métropole, sa participation au volet 2 du FRU était de 2 M€.

La Région a constitué une provision globale de 2,4 M€ pour l'ensemble des créances sur les entreprises. Le risque financier attendant aux avances remboursables versées au titre du

¹⁵ Cf. rapport de la Cour des comptes « *Les prêts garantis par l'État* », 25 juillet 2022.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Selon la Cour des comptes « *Les estimations convergent vers un taux de sinistralité compris entre 3,0 % et 4,0 %* », ce qui signifie que la part d'entreprises devant rééchelonner leur dette sera bien supérieure.

FRU devrait aussi être atténué par la participation des partenaires de la Région à ce dispositif. La collectivité a choisi de provisionner l'ensemble des avances remboursables effectuées par ses soins¹⁸.

Ce n'est pas le cas de la métropole de Lyon, à qui la chambre régionale des comptes a demandé de constituer des provisions pour couvrir le risque de non remboursement.

¹⁸ Les conventions de participation au fonds Région unie conclues avec la Banque des territoires et les collectivités locales et leurs établissements précisent ainsi en leur article 4.2 dédié à la restitution des fonds par la Région pour l'aide n° 2 du FRU que « les participations financières au dispositif d'avance remboursable devront être intégralement remboursées par la Région, déduction faite des créances irrécouvrables ou abandons de créances partiel ou total acceptés par le comité de pilotage et à due proportion de la participation financière de chaque Partie, au plus tard le 30 juin 2026 ». Ce même article précise que « en cas de défaillance des bénéficiaires et quelle que soit leur localisation, la prise en charge du risque est équitablement partagée par chaque contributeur, c'est-à-dire à due proportion de leurs participations financières respectives ».

Liste des abréviations

BPI.....Banque publique d'investissement
CAF.....Capacité d'autofinancement
CFE.....Cotisation foncière des entreprises
CGCT....Code général des collectivités territoriales
CPME...Confédération des petites et moyennes entreprises
DSP.....Délégation de service public
FRU.....Fonds Région Unie
FSN.....Fonds de solidarité national
INSEE...Institut national de la statistique et des études
 économiques
MEDEF..Mouvement des entreprises de France
PGE.....Prêt garanti par l'Etat