

Présenté par
Valérie PÉCRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

**COMMUNICATION : RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES
COMPTES RELATIF AU CONTRÔLE DES COMPTES ET DE GESTION DE LA RÉGION ÎLE DE FRANCE
AU TITRE DU FONDS RÉSILIENCE ÎLE DE FRANCE & COLLECTIVITÉS**

Sommaire

EXPOSÉ DES MOTIFS	3
ANNEXE AU RAPPORT	6
Annexe : CRC rapport d'observations définitives	7

EXPOSÉ DES MOTIFS

La chambre régionale des comptes (CRC) d'Île de France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du fonds Résilience Île de France & Collectivités. En application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, son rapport d'observations définitives est ici communiqué à l'assemblée délibérante en vue de faire l'objet d'un débat en séance.

La CRC confirme dans ce rapport la légitimité de la Région à intervenir pour soutenir les TPE franciliennes, durement touchées par la crise, et valide le montage technique et financier du dispositif Résilience Île de France & Collectivités. Le rapport insiste en effet sur la conjoncture économique très dégradée de l'économie nationale et francilienne en particulier, dès le mois de mars 2020, et dresse un état des lieux du cadre réglementaire et de ses évolutions successives, du soutien aux entreprises dans le contexte de crise sanitaire Covid 19 et des confinements successifs.

Ce rapport souligne la pertinence de ce fonds de soutien partenarial, sans équivalent en montant et complémentaire des autres dispositifs. Le lancement du fonds Résilience s'inscrit dans la continuité des premières mesures prises par la Région au soutien des entreprises. Dès le mois d'avril, elle s'engageait à hauteur de 156 millions d'euros sur le fonds de solidarité, puis début mai, à hauteur de près de 40 millions d'euros pour assurer l'octroi de plus de 156 millions d'euros de prêt Rebonds (150 millions d'euros seront mobilisés au total sur ce dispositif, dont 62,5 millions d'euros de fonds européens, au bénéfice de plus de 7 000 entreprises pour près de 400 millions d'euros de prêts accordés). Soucieuse de ne laisser aucune entreprise sans solution et d'assumer pleinement son rôle de chef de file du développement économique, la Région a travaillé en parallèle à la mobilisation de l'ensemble des territoires franciliens et de la Banque des Territoires pour constituer le fonds Résilience, doté de 145 millions d'euros (dont 37,5 millions d'euros de dotations régionales et plus de 48% d'apports des collectivités franciliennes).

Les éléments de bilan présentés dans ce rapport montrent la contribution essentielle de ce dispositif à la résilience du tissu économique francilien. Opérationnel dès le mois juin 2020 et prolongé jusqu'à la fin du premier trimestre 2021, près de 7000 entreprises ont pu bénéficier d'une avance remboursable pour donner les moyens aux TPE franciliennes de faire face à leurs difficultés de trésorerie, contribuant ainsi à la préservation de plus de 25 000 emplois. Complémentaire d'autres dispositifs régionaux mais aussi nationaux, le fonds Résilience s'est positionné comme financeur en dernier ressort pour les entreprises n'ayant pas ou peu accès à des financements. Seulement 1/3 des entreprises lauréates avait pu bénéficier de prêts garantis par l'Etat (PGE) seulement 6% du prêts Rebonds. Le fonds a ainsi parfaitement touché sa cible puisque les deux tiers des bénéficiaires comptaient entre 0 et 2 salariés. On retrouve, par ailleurs, majoritairement dans les bénéficiaires du fonds, les représentants des secteurs les plus touchés par les restrictions sanitaires, comme la restauration ou le transport de personnes

Les travaux de la CRC soulignent la volonté de la Région de concevoir un dispositif simple et lisible pour les entreprises. Malgré la complexité inhérente à faire travailler ensemble près d'une centaine de partenaires, ces objectifs ont été parfaitement atteints grâce à une plateforme de candidature unique et un maillage territorial constitué par les opérateurs du fonds et les collectivités locales. A cet égard, le choix d'Initiative IDF comme acteur central du dispositif s'est avéré pertinent et efficace. Grâce à son réseau d'associations locales (plus de 25 structures), ce partenaire historique de la Région a pu mener un travail d'instruction d'ampleur (plus de 14 000 candidatures reçues en 10 mois), incarné par un instructeur dédié, dans un temps contraint et adapté à des entreprises peu habituées à solliciter des aides publiques. La CRC indique également que les modalités de mise en œuvre du fonds ont strictement respecté la géographie économique francilienne et donc l'égalité de traitement des entreprises, quelle que soit leur localisation sur le territoire.

Ce rapport note le respect des délais d'instruction et de versement de fonds malgré des objectifs ambitieux qui avait été fixés pour répondre à l'urgence de la situation. La réactivité voulue par la Région ne s'est pas faite au détriment de l'analyse des dossiers puisque le fonds a enregistré un taux de sélectivité autour de 50% et l'avance accordée, dans près de deux tiers des cas, a été inférieure à la demande exprimée par l'entreprise.

Au regard de ce bilan probant, la CRC valide le choix de recourir à des associations partenaires pour la mise en œuvre du dispositif, plutôt qu'une gestion en régie. Ce choix se justifiait d'autant plus du fait de la mobilisation importante de l'administration régionale sur d'autres secteurs de compétence. Les rapporteurs considèrent que le contexte d'urgence justifiait les modalités retenues. Ils soulignent par ailleurs que le dispositif était parfaitement formalisé dans la convention tripartite (Région, Banque des Territoires, Initiative IDF), que le process de reporting retenu était complet et respecté, de même que les conditions réunies pour assurer une parfaite traçabilité de l'information et des mouvements financiers. La mise en place d'audits externes réguliers du fonds et de son opérateur, dès le démarrage, traduisait la volonté de la Région d'assurer un suivi optimal de la mise en œuvre du fonds et de corriger les dysfonctionnements qui pouvaient se présenter.

Ce rapport revient également sur le renoncement au remboursement des avances, mesure forte décidée par la Région pour soutenir la reprise économique francilienne. Constatant les difficultés croissantes des entreprises à rembourser les premières échéances et le redémarrage de l'économie francilienne plus lent que les autres régions françaises, la Région a décidé d'apporter un appui supplémentaire aux TPE en allégeant leur dette. **Il a ainsi été décidé de renoncer au remboursement de la part régionale des avances du fonds Résilience, soit 37,5 millions d'euros.** A l'instar d'une vingtaine de collectivités qui ont souhaité l'accompagner dans cette démarche, la Région disposait, grâce à sa bonne gestion, des marges de manœuvre financière pour soulager les finances des entreprises les plus touchées. Dans un souci d'équité et de simplicité de mise en œuvre, elle a souhaité en faire une mesure globale et massive. Si la CRC regrette le manque d'argumentation sur l'intérêt de cette mesure présenté à l'assemblée délibérante, **ce rapport confirme que les statistiques conjoncturelles justifiaient la mise en œuvre d'une telle mesure.** En dépit de son désengagement financier du fonds, la Région continue de jouer un rôle d'animation et contribuera, comme elle s'y était engagée au démarrage du fonds auprès de l'ensemble de ses partenaires, aux frais de gestion jusqu'à son extinction.

Au total, cette expérience inédite constituera une source d'inspiration pour les politiques régionales à venir. La situation exceptionnelle a incité la Région à innover dans un contexte où chaque acteur public souhaitait contribuer, à la hauteur de ses moyens, à une cause commune. En cela, le fonds Résilience est un parfait exemple de projet partenarial, où l'impulsion régionale a fédéré les énergies et les forces vives du territoire. Il sera nécessaire à moyen terme de réaliser une évaluation approfondie de l'impact économique, à la fois du fonds Résilience mais aussi de la mesure d'abandon, pour en tirer des enseignements sur nos pratiques futures. Dans la continuité de cet effort d'évaluer ses pratiques et en vue de les améliorer dans le futur dans un contexte de crise ou non, la région accueille favorablement la recommandation de performance 1 de la CRC : « Evaluer l'efficacité du fonds et ses impacts réels sur les entreprises aidées ». Les modalités de la mise en œuvre de cette étude seront étudiées en lien avec les missions d'audit de ce fonds qui ont vocation à perdurer jusqu'à l'extinction définitive du fonds.

La Région se félicite que la CRC reconnaisse globalement la qualité de la réponse apportée aux entreprises du territoire, tant par sa capacité à concevoir un dispositif adapté à la cible visée, par le sérieux de sa mise en œuvre et de son formalisme, que par les résultats obtenus.

**La présidente du conseil régional
d'Île-de-France**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Valérie Pécresse'.

VALÉRIE PÉCRESSÉ

ANNEXE AU RAPPORT

Annexe : CRC rapport d'observations définitives



Le 22/05/2023

Le président

N°G/2023-0227 C

à

Dossier suivi par : Louis LÊ, greffier
T 01 64 80 88 70
Mél. : louis.le@crtc.ccomptes.fr

Réf. : 2022-0065, 2022-0071, 2022-0072 et 2022-0075
P.J. : 1 rapport

Madame Valérie PECRESSE
Présidente du conseil régional
d'Île-de-France

2 rue Simone Veil
93400 Saint-Ouen-Sur-Seine

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9
du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la région Île-de-France au titre du Fonds Résilience & Collectivités pour les exercices 2020 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il a également été transmis aux ordonnateurs en fonction des associations InitiActive Île-de-France, France Active Île-de-France et Paris Initiative Entreprise.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de Paris et de la région Île-de-France ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques d'Île-de-France.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Thierry Vught



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**LE « FONDS RÉSILIENCE
ÎLE-DE-FRANCE & COLLECTIVITÉS »**

**REGION D'ÎLE-DE-FRANCE
ET ASSOCIATIONS**

**InitiActive Île-de-France,
France Active Île-de-France,
Paris Initiative Entreprise**

Exercices 2020 et suivants

**Observations
délibérées le 5 janvier 2023**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATION DE PERFORMANCE.....	5
PROCEDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 LES BASES JURIDIQUES AYANT PERMIS DE CRÉER LE « FONDS RÉSILIENCE ILE-DE-FRANCE & COLLECTIVITÉS ».....	7
1.1 Une conjoncture rapidement identifiée comme très mauvaise	7
1.2 Une intervention législative dès la fin mars 2020.....	8
1.3 Une action de la Commission européenne dès le mois de mars 2020, progressivement adaptée à l'évolution de la situation	8
1.4 Le Gouvernement notifie un régime d'aide d'État à la mi-avril 2020.....	9
1.5 La sollicitation de la région par l'association « InitiActive Île-de-France »	10
1.6 L'intervention de la région d'Île-de-France à partir de juin 2020	11
2 LA RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE LES ACTEURS	13
2.1 Une structure relativement complexe faisant intervenir 96 entités.....	13
2.2 Cette complexité est rendue transparente pour les entreprises grâce au rôle central joué par « InitiActive Île-de-France ».....	14
2.3 Les entreprises éligibles.....	15
2.4 Le montant des avances remboursables.....	16
2.5 Une période d'éligibilité de neuf mois et un dispositif d'une durée de huit ans	16
2.6 Les apports des différents financeurs au Fonds	16
2.7 Le schéma d'instruction des demandes.....	18
2.8 Les outils informatiques.....	20
2.8.1 La plateforme www.iledefrance.fr/fondsresilience	20
2.8.2 L'application MGdis	20
2.8.3 L'application XLoan	21
3 L'ÉCONOMIE RÉGIONALE ET LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES BÉNÉFICIAIRES	22
3.1 Un peu moins de 14 400 dossiers déposés sur la plateforme et 7 205 financés	22
3.2 La répartition territoriale des dossiers correspond à la géographie économique francilienne	22
3.3 Une avance remboursable moyenne de 19 475 €.....	24
4 L'INSTRUCTION DES DOSSIERS : LA CONCILIATION ENTRE RESPECT DES RÈGLES ET RAPIDITÉ.....	25
4.1 Le déroulement de l'examen des dossiers par « Paris Initiative Entreprise »	25
4.1.1 Une démarche confiée à des structures appelées « opérateurs », telle que « Paris Initiative Entreprise »	25

4.1.2	L'examen des dossiers de demande d'aide pour le Fonds est une activité ponctuelle, en sus de l'activité habituelle de « Paris Initiative Entreprise ».....	25
4.2	Un dispositif très réactif, mais qui aurait pu être plus rigoureux.....	26
4.2.1	Les points faibles de l'instruction par « Paris Initiative Entreprise ».....	27
4.2.2	Les points forts de l'instruction par Paris Initiative Entreprise.....	29
5	LE RENONCEMENT AU REMBOURSEMENT DES AVANCES.....	30
5.1	Le renoncement de la région.....	30
5.2	Le renoncement des autres collectivités et groupements.....	32
6	LE SUIVI ET LE CONTROLE DES FONDS UTILISES.....	33
6.1	Un dispositif clairement formalisé dans la convention tripartite.....	33
6.2	Le <i>reporting</i> de « InitiActive Île-de-France » et le suivi par la région.....	33
ANNEXES.....		35

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle de la gestion de la région d'Île-de-France au titre du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités », dont elle assure une partie du financement. Ce fonds est géré par l'association « InitiActive Île-de-France », avec notamment le concours de « France Active Île-de-France »¹ et « Paris Initiative Entreprise », trois associations aussi contrôlées par la chambre.

Lors de la crise sanitaire de 2020, le Gouvernement a décidé d'instaurer un confinement qui s'est traduit par la fermeture d'un grand nombre d'entreprises, de services et de commerces. L'état d'urgence sanitaire a été rapidement instauré. Dans le cadre temporaire défini par la Commission européenne en matière d'aides d'État, le Gouvernement a adopté un régime de soutien aux entreprises autorisant le versement de subventions, d'avances remboursables, de garanties, de prêts à taux réduit et à taux zéro, et le soutien aux fonds propres.

Créée en 2018 par les deux coordinations régionales des réseaux « Initiative France » et « France Active », l'association « InitiActive Île-de-France » a pour objet de simplifier et coordonner les relations que la région entretient avec ces deux réseaux. Au cours de la crise sanitaire, l'association « InitiActive Île-de-France » a sollicité la région par courrier du 23 mai 2020 afin que soit créé et abondé un fonds destiné au soutien des entreprises. Par délibération du 11 juin 2020, le « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités » a été créé. Il est financé par la région, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et 69 autres collectivités et groupements de communes.

Doté de 144,7 M€ dont 37,5 M€ financés par la région, le fonds a vocation à soutenir les structures de l'économie sociale et les entreprises de moins de 20 salariés installées en Île-de-France dont la trésorerie a été dégradée par la crise sanitaire dans une fourchette comprise entre 3 000 € et 100 000 € par entreprise.

La région et la CDC abondent « InitiActive Île-de-France » qui verse les avances remboursables après instruction des dossiers par des associations locales, notamment à Paris « Paris Initiative Entreprise ». Le rôle central joué par « InitiActive Île-de-France » procède de la volonté de la région qui a souhaité mettre en place un dispositif opérationnel à destination des petites entreprises et structures ayant peu l'habitude de solliciter un soutien financier public. La simplicité du dispositif résulte de l'utilisation d'une plateforme unique de dépôt des demandes ainsi que d'applications d'instruction des dossiers (MGdis) et de décaissement des avances remboursables (XLoan).

Près de 14 400 dossiers ont été déposés de juillet 2020 à avril 2021, dont plus d'un tiers ont été rejetés, déclarés irrecevables ou abandonnés. Parmi les deux tiers des dossiers déposés qui ont été instruits au fond, un peu plus de 7 200 ont fait l'objet d'une décision de financement favorable (soit 50 % des dossiers déposés) et un peu plus de 2 300 d'une décision défavorable (soit 16 % des dossiers déposés). Ce taux de 50 % mesure le caractère non automatique du financement accordé et la sélectivité de l'instruction des dossiers.

Plus d'un tiers des dossiers financés concernaient des entités implantées à Paris. La Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine ont représenté respectivement 14 % et 12 % des dossiers financés. La mise en œuvre du Fonds a strictement respecté la géographie économique francilienne en raison notamment du maillage territorial des associations qui a facilité la communication régionale relative au fonds. Au total, 144,69 M€ ont été versés. Le montant moyen accordé aux entreprises s'est établi à 19 475 €.

¹ « France Active » accompagne et finance les entreprises. Il s'agit d'un mouvement d'entrepreneurs dont l'ambition est de bâtir une société plus solidaire.

La chambre a procédé à un examen par sondage de 40 dossiers confiés à « Paris Initiative Entreprise ». Leur examen montre que l'association a su tirer parti de sa connaissance du tissu des petites structures et de sa pratique de l'analyse de leurs dossiers. L'objectif de réactivité a été complètement atteint tandis que celui de la rigueur restait parfois perfectible : l'analyse de la trésorerie, reposant sur des plans de trésorerie souvent imparfaits fournis par les entreprises, constitue un point faible de l'instruction, de même que les modalités de calcul du montant des avances, en général non explicité. En revanche, les dossiers, instruits conformément à la procédure mise en place et traçable, ont été analysés dans les délais très courts fixés par le règlement du Fonds (15 jours entre l'enregistrement de la demande et le versement de l'avance).

Par une délibération du 21 juillet 2021, le conseil régional a décidé de renoncer au remboursement de la part régionale des avances remboursables, soit le montant indiqué ci-avant de 37,5 M€. La chambre regrette que cette décision n'ait pas été motivée. Elle a engendré deux difficultés pour les associations : d'une part, un nombre important d'avenants aux conventions de financement ont dû être signés en un temps court ; d'autre part, il n'entre pas dans la culture des associations concernées d'accorder des subventions mais de verser des prêts dont le remboursement permet d'accorder de nouveaux prêts, générant ainsi une boucle vertueuse de financement.

À l'issue de son contrôle, la chambre adresse à la région d'Île-de-France une recommandation de performance.

RECOMMANDATION DE PERFORMANCE

La chambre adresse la recommandation reprise dans la présente section.

Une recommandation de performance :

Recommandation performance 1 : Évaluer l'efficacité du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités » et ses impacts réels sur les entreprises aidées. 32

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé au contrôle de la gestion de la région d'Île-de-France au titre du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités », que la région a abondé financièrement et qui est géré par l'association « InitiActive Île-de-France » avec le concours des associations « France Active Île-de-France » et « Paris Initiative Entreprise », entités que la chambre a également contrôlées. Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

Ayant délibéré en sa 3^{ème} section, le 5 janvier 2023, la chambre a décidé, en application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, de faire figurer les observations correspondant aux contrôles des quatre organismes précités dans un unique rapport d'observations provisoires.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

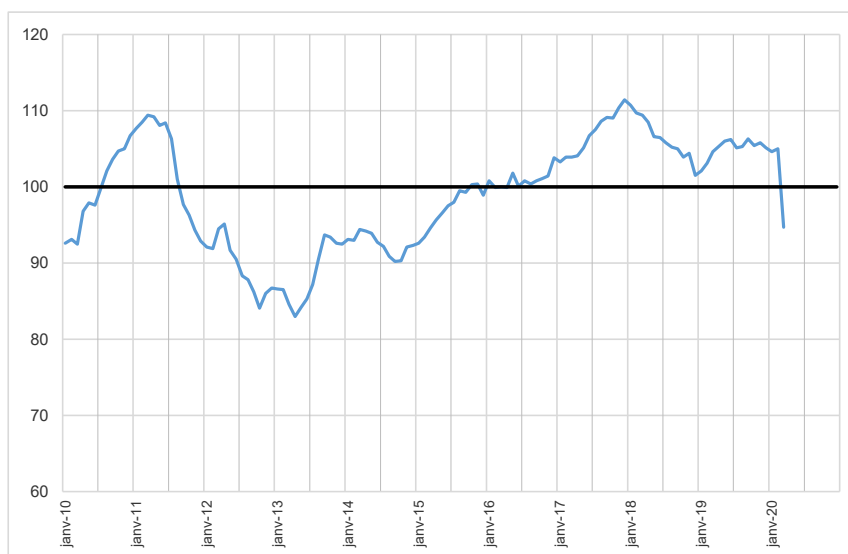
OBSERVATIONS

1 LES BASES JURIDIQUES AYANT PERMIS DE CRÉER LE « FONDS RÉSILIENCE ILE-DE-FRANCE & COLLECTIVITÉS »

1.1 Une conjoncture rapidement identifiée comme très mauvaise

Afin de répondre à la crise sanitaire, le gouvernement décide d'instaurer le 17 mars 2020 un confinement général qui s'est traduit par la fermeture d'un grand nombre d'entreprises, de services et de commerces ou, pour ceux qui pouvaient continuer de fonctionner, par une chute d'activité importante. Dès la fin du mois de mars 2020, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) mesure la plus forte baisse du climat des affaires jamais observée depuis le début de la série statistique (cf. graphique ci-dessous). L'ensemble des secteurs d'activité économiques est touché, ce qui suggère une chute de la production et, par suite, du produit intérieur brut.

Graphique n° 1 : Indicateur du climat des affaires - France
(Normalisé de moyenne 100 et d'écart-type 10)



Source : chambre régionale des comptes d'après l'Insee

Au plan régional, l'Insee souligne rapidement que « le confinement décidé en raison de la crise sanitaire a [...] porté un coup d'arrêt à la dynamique de l'économie francilienne. Pendant le confinement, l'activité aurait été réduite globalement d'environ un tiers »², notamment du fait de l'arrêt des activités touristiques et de restauration, particulièrement présentes en Île-de-France.

² Note Insee Conjoncture Île-de-France n° 30 (juillet 2020).

1.2 Une intervention législative dès la fin mars 2020

Dans ce contexte, deux lois sont promulguées :

- La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 déclarant en son article 4 « *l'état d'urgence sanitaire [...] pour une durée de deux mois* ». La loi crée un article L. 3131-13 du code de la santé publique disposant que « *l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé* » et un article L. 3131-15 du même code permettant de restreindre ou d'interdire la circulation des personnes, d'interdire à ces dernières de sortir de leur domicile et de limiter la liberté d'entreprendre.
- La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020.

1.3 Une action de la Commission européenne dès le mois de mars 2020, progressivement adaptée à l'évolution de la situation

Par une communication du 20 mars 2020, la Commission européenne encadre temporairement les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

Cette communication souligne que « *la flambée de Covid-19 fait courir le risque d'une grave récession touchant l'ensemble de l'économie de l'Union Européenne et frappant les entreprises, les emplois et les ménages* » et, par conséquent, qu'une « *aide publique bien ciblée est nécessaire pour veiller à ce que des liquidités suffisantes restent disponibles sur les marchés, pour neutraliser les dommages infligés aux entreprises en bonne santé et pour préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la flambée de Covid-19.* » Au-delà des possibilités existantes fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (aides dites « *de minimis* »), les mesures d'aide d'État peuvent relever de plusieurs catégories et prendre notamment la forme « *de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux* » (section 3.1 de la communication) pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies :

- l'aide n'excède pas 800 000 € (avant impôts ou autres prélèvement) par entreprise sous forme de subventions directes, d'avances remboursables, d'avantages fiscaux ou d'avantages en termes de paiements ;
- l'aide est octroyée sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel ;
- l'aide peut être octroyée à des entreprises qui n'étaient pas en difficulté au sens communautaire au 31 décembre 2019 et qui ont connu ou commencé à connaître des difficultés par la suite en raison de la flambée de Covid-19 ;
- l'aide est octroyée au plus tard le 31 décembre 2020 ;
- les aides aux entreprises exerçant des activités dans le domaine de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles sont octroyées à condition de n'être cédées ni partiellement, ni totalement, à des producteurs primaires et ne sont pas fixées sur la base du prix ou de la quantité des produits achetés à des producteurs primaires ou mis sur le marché par les entreprises concernées.

En outre, les aides faisant l'objet de la section 3.1 peuvent être cumulées sous condition de respect des plafonds mentionnés ci-dessus, avec des aides sous forme de garanties sur les prêts (section 3.2), d'aides sous forme de taux d'intérêt bonifiés pour les prêts (section 3.3) et d'assurance-crédit à l'exportation à court terme (section 3.5) mais pas avec les aides sous forme de garanties et de prêts acheminées par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers (section 3.4) ; elles pouvaient également être cumulées avec les aides « *de minimis* ».

Plusieurs modifications de cet encadrement communautaire temporaire interviennent au cours de la période sous revue qui sont synthétisées dans le tableau ci-dessous. Pour l'essentiel, elles repoussent la date limite de versement de l'aide octroyée au 30 juin 2021 puis au 30 décembre 2021 et, enfin, au 30 juin 2022. Le montant total de l'aide, initialement fixé à 800 000 €, est rehaussé en deux temps, d'abord à 1,8 M€ puis à 2,3 M€ par entreprise.

Tableau n° 1 : Modifications successives de l'encadrement communautaire temporaire

Ordre	Date	Contenu	Date limite de l'aide
Première modification	4 avril 2020	Le total de l'aide n'excède pas 800 000 € par entreprise. L'aide peut être octroyée sous forme de subventions directes, d'avantages fiscaux et d'avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes telles que des avances remboursables, des garanties, des prêts et des fonds propres, à condition que la valeur nominale totale de ces mesures reste inférieure au plafond global de 800 000 € par entreprise (avant impôts ou autres prélèvements). L'aide ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019.	
Deuxième modification	13 mai 2020	Les mesures d'aide temporaires peuvent être cumulées les unes avec les autres ainsi qu'avec des aides relevant des règlements <i>de minimis</i> ou avec des aides relevant des règlements d'exemption par catégorie, à condition que les dispositions et les règles de cumul de ces règlements soient respectées.	
Troisième modification	29 juin 2020	En l'absence de procédure collective d'insolvabilité (droit national) et d'une aide au sauvetage ou à la restructuration, les micros ou petites entreprises en difficulté au 31 décembre 2019 peuvent être aidées.	
Quatrième modification	13 octobre 2020		30 juin 2021
Cinquième modification	1 ^{er} février 2021	Le total de l'aide n'excède pas 1,8 M€ par entreprise.	30 décembre 2021
Sixième modification	18 novembre 2021	Le total de l'aide n'excède à aucun moment 2,3 M€ par entreprise.	30 juin 2022

Source : Commission européenne

1.4 Le Gouvernement notifie un régime d'aide d'État à la mi-avril 2020

Dans le cadre communautaire précité, le Gouvernement notifie le 17 avril 2020 à la Commission un régime cadre temporaire pour le soutien aux entreprises (régime d'aide d'État SA.56985). Ce régime comprend, en particulier, des « *aides sous forme de subventions, d'avances remboursables, de garanties, de prêts à taux réduit et à taux zéro, et de soutien aux fonds propres* », la Commission décidant de ne pas soulever d'objection dans sa décision du 20 avril 2020. Les aides peuvent bénéficier à toutes les entreprises, quelles que soient leur localisation, leur taille et leur secteur d'activité, et provenir à la fois des crédits d'intervention de l'État et des crédits d'intervention des collectivités territoriales, sous réserve qu'elles ne soient pas en difficulté au 31 décembre 2019. Enfin, les aides octroyées peuvent prendre la forme de subventions, d'avances remboursables, de garanties, de prêts à taux réduit et à taux zéro, et de soutien aux fonds propres à condition que leur valeur nominale reste inférieure au plafond maximal autorisé, soit 800 000 € par entreprise, 120 000 € par entreprise du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 100 000 € par entreprise du secteur de la production primaire de produits agricoles.

Le régime est modifié à plusieurs reprises par suite des modifications de l'encadrement temporaire (régimes d'aide d'État SA.57299 du 20 mai 2020, SA.62102 du 16 mars 2021 et SA.100959 du 20 décembre 2021 amendant le régime SA.56985), ce qui a pour effet de reculer la date limite de versement des aides jusqu'au 30 juin 2022 et d'augmenter le plafond des aides à 2,3 M€ par entreprise.

Concernant les collectivités territoriales, les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment le titre I^{er} du livre V de la première partie, constituent la base juridique du régime. Plus précisément, l'article L. 1511-2 du 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, [...] les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché* » et que les aides accordées « *ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.* »

1.5 La sollicitation de la région par l'association « InitiActive Île-de-France »

Créée en 2018 par les deux coordinations régionales des réseaux « Initiative France » et « France Active » à la demande de la région, l'association « InitiActive Île-de-France » a pour objet de simplifier et coordonner les relations que la région entretient avec les deux réseaux. Par courrier du 23 mai 2020, l'association sollicite la région afin que soit créé et abondé un fonds destiné au soutien des entreprises dans le cadre de la crise.

La région a souhaité que l'association joue un rôle central dans la gestion du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités »³, ce qui a conduit cette dernière à modifier ses statuts pour en compléter l'objet social

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique qu'une autorisation exceptionnelle de maniement des fonds publics par l'association n'a pas été formellement demandée avant l'engagement de l'opération. Or le maniement par l'association de deniers publics, sans autorisation du comptable public, est susceptible de lui faire encourir le risque d'être qualifiée de gestionnaire de fait⁴. La région estime que le paiement par le comptable public constitue une autorisation de fait délivrée a posteriori. La chambre souligne que seule une autorisation formelle délivrée préalablement aux opérations aurait été de nature à couvrir l'association.

L'article 2 des statuts de l'association « InitiActive Île-de-France », modifiés le 9 juin 2020, définit son objet : « *fédérer, dans leurs rapports avec la Région Île-de-France, et les autres collectivités territoriales concernées, et toute autre institution, les actions menées par les associations membres, de leur permettre de répondre ensemble aux appels à manifestation d'intérêt, aux appels à projets et aux appels d'offres de ces collectivités territoriales, de percevoir les concours financiers octroyés par ces collectivités territoriales et autres institutions aux associations membres et de procéder à la répartition entre elles de ces concours financiers. Elle contribue aussi à la mobilisation de moyens financiers au bénéfice des micro-entreprises, des TPE-PME⁵, des structures de l'ESS⁶ et des entrepreneurs.* »

³ Ci-après dénommé le « Fonds ».

⁴ L'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 précise que la gestion de fait s'applique à « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public », ou « reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ».

⁵ Très petites entreprises- Petite et moyenne entreprises.

⁶ Économie Sociale et Solidaire.

Cet article des statuts permet d'identifier la mission première de l'association « InitiActive Île-de-France » : la coordination de la relation avec la région au profit des coordinations franciliennes des réseaux « Initiative France » et « France Active ». Il permet aussi d'identifier la fonction de reversement de fonds publics vers ses associations membres, ce qui sera le cas des subventions de fonctionnement du fonds versées par la région. Enfin, la mission, centrale dans la gestion du Fonds, de versement des avances remboursables aux entreprises ressort bien de la « *mobilisation de moyens financiers* » au bénéfice des entreprises.

Le choix effectué par la région de s'attacher les services de l'association « InitiActive Île-de-France » n'a pas respecté à la lettre les conditions de maniement des deniers publics, mais la chambre considère que le contexte d'urgence pouvait justifier les modalités retenues alors.

1.6 L'intervention de la région d'Île-de-France à partir de juin 2020

La région est intervenue très tôt par le biais d'autres dispositifs de soutien exceptionnels : début avril 2020, en abondant à hauteur de 156 M€ le fonds de solidarité national, en lançant le prêt « Rebond » avec Bpifrance, auquel elle a consacré 327 M€ depuis mai 2020, et en abondant le plan de relance national à hauteur de 640 M€.

Le conseil régional d'Île-de-France décide par une délibération CR 2020-029 du 11 juin 2020 de participer au financement du Fonds, à destination « *des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation* ». La délibération autorise la présidente du conseil régional à signer la convention de dotation du Fonds avec la CDC (ultérieurement représentée par la Banque des territoires) et l'association « InitiActive Île-de-France », convention signée le 19 juin 2020.

La délibération s'est correctement appuyée sur les bases juridiques nationales et communautaires, en l'occurrence l'encadrement temporaire communautaire et le régime d'aide d'État SA.56985.

En revanche, la création du Fonds apparaît plus tardive que dans d'autres régions, par exemple Grand Est. De fait, le rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale par le rapporteur général du budget sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 au titre des missions budgétaires « *relations avec les collectivités territoriales* » et « *avances aux collectivités territoriales* », publié le 27 mai 2020, permet de mettre en évidence qu'à cette date, la région Île-de-France est la seule à n'avoir pas adopté de dispositif d'aide aux petites entreprises frappées par la crise, en dehors de deux fonds d'équipement d'urgence très spécifiques au profit des pharmacies et des professionnels de santé.

Les délais de création du Fonds tiennent à trois facteurs principaux :

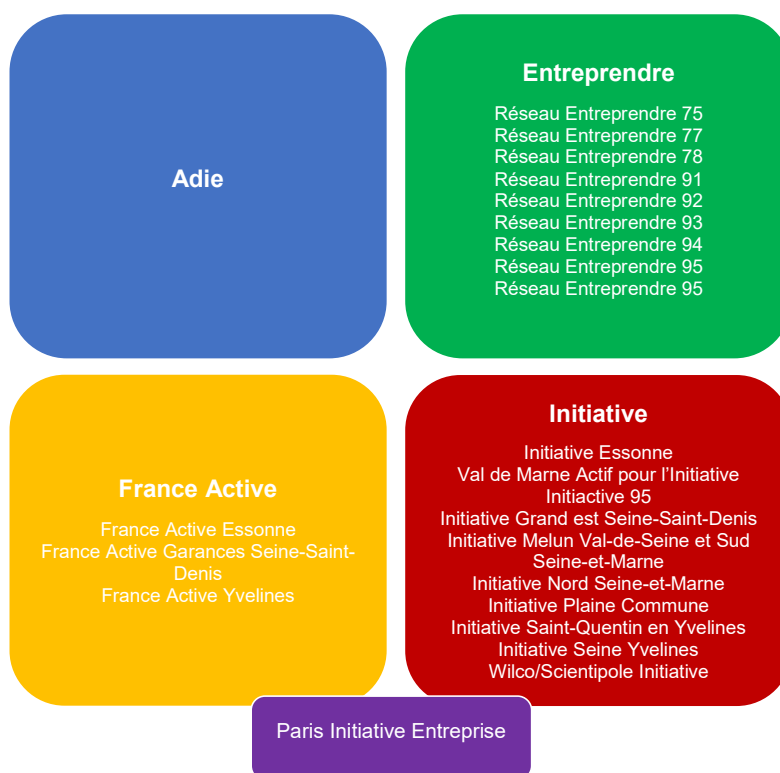
- la densité du milieu économique francilien et la complexité subséquente du monde régional de l'accompagnement des entrepreneurs et des entreprises sur les champs de la création, de la reprise ou du développement. Quatre réseaux principaux existent en France, tous représentés en Île-de-France : « Initiative France », « France Active », « Entreprendre » et l'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). Ces réseaux sont généralement organisés en coordinations régionales et associations locales, dans la plupart des cas à une échelle départementale. Dans le cadre du Fonds, on ne dénombre pas moins de 25 associations ayant instruit les demandes des entreprises qui ont abouti à un financement effectif (cf. schéma *infra*). Ce foisonnement d'acteurs, de nature à ralentir la mise en œuvre des dispositifs d'aides économiques, rend sans doute nécessaire l'intervention d'une entité coordinatrice ;

- outre son rôle d'interface de « France Active Île-de-France » et d'« Initiative Île-de-France » avec la région, l'association « InitiActive Île-de-France » a donc dû apprendre un nouveau métier, celui de gérer le Fonds, ce qui, outre la modification de ses statuts, l'a conduite à s'organiser en conséquence, à embaucher un salarié, à mettre en place des procédures et, sur le plan technique, à s'abonner aux deux logiciels spécifiques permettant de gérer les dossiers : MGdis (instruction des dossiers) et XLoan (versement des avances remboursables) ;
- enfin, le montant du Fonds, sans équivalent en France, et le nombre important de partenaires à coordonner ont nécessité de construire une organisation nouvelle.

Les réseaux « Initiative France » et « France Active » ont des modes d'intervention différents mais complémentaires, ce qui les conduit parfois à intervenir ensemble sur un même dossier :

- « Initiative France » est l'un des principaux réseaux associatifs de financement et d'accompagnement des créateurs, repreneurs et développeurs d'entreprises. Créé en 1985, il est implanté avec 214 associations réparties sur tout le territoire français (métropole et outre-mer). Son mode d'intervention privilégié est le prêt d'honneur destiné à renforcer les fonds propres de l'entrepreneur et lui ouvrir l'accès au crédit bancaire et à d'autres dispositifs d'accompagnement.

Schéma n° 1 : Les réseaux présents en Île-de-France et leurs associations locales ayant participé au « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités »



Source : chambre régionale des comptes

- Spécialiste de la finance solidaire, « France Active » accompagne et finance les entreprises depuis plus de 30 ans. Il s'agit d'un mouvement d'entrepreneurs dont l'ambition est de bâtir une société plus solidaire. Pour déployer son action au plus proche des enjeux économiques et sociaux, « France Active » a créé avec ses partenaires un réseau composé d'une association nationale, de 42 associations territoriales et de quatre sociétés financières. Son outil d'intervention privilégié consiste en l'apport de garantie aux prêts bancaires obtenus par les entreprises.

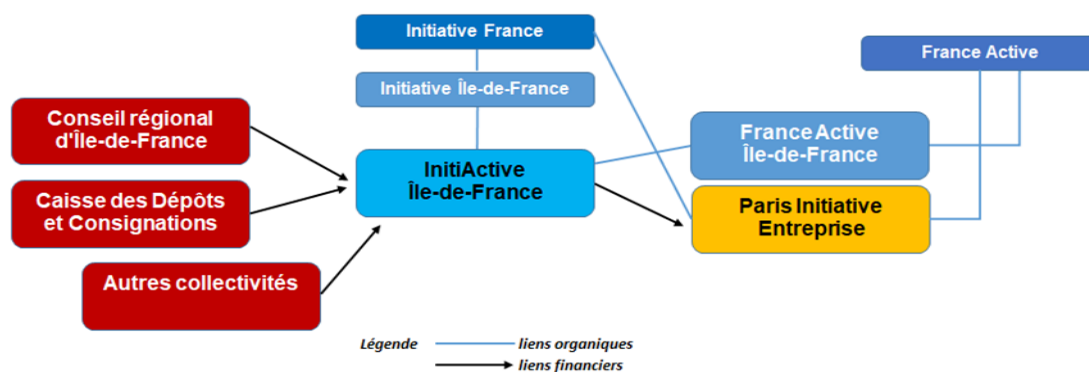
2 LA RÉPARTITION DES RÔLES ENTRE LES ACTEURS

2.1 Une structure relativement complexe faisant intervenir 96 entités

Le schéma de fonctionnement du Fonds, tel qu'il ressort de la délibération du 11 juin 2020 et de la convention tripartite, est le suivant :

- la région et la CDC abondent financièrement « InitiActive Île-de-France », association située au cœur du dispositif (article 1 de la convention), gérant et opérant le Fonds (article 3 du règlement) ;
- les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, la ville de Paris, la Métropole du Grand Paris (MGP), les établissements publics territoriaux (EPT) peuvent abonder le Fonds, afin d'augmenter la capacité d'intervention sur leurs territoires respectifs (article 2 de la convention). Ces contributions additionnelles font l'objet de deux types de conventions : une convention conclue entre chaque contributeur infrarégional et « InitiActive Île-de-France » et une convention entre la collectivité considérée et la région. De fait, le Fonds rassemble 69 contributeurs additionnels : la MGP, ses 12 EPT, quatre départements (Seine-et-Marne, Essonne, Hauts-de-Seine et Val-d'Oise), ainsi que 30 communautés de communes, 20 communautés d'agglomération et la communauté urbaine Grand Paris Seine Oise ;

Schéma n° 2 : L'organisation générale du Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités



Source : chambre régionale des comptes

- « InitiActive Île-de-France » attribue les avances remboursables aux entreprises après instruction par les associations locales et reverse une partie des subventions de fonctionnement aux opérateurs chargés de l'instruction, en particulier à « Paris Initiative Entreprise » (adhérente d' « Initiative Île-de-France » et de « France Active Île-de-France ») conformément à l'article 8 de la convention tripartite. Le règlement du Fonds, annexé à la délibération du 11 juin 2020, prévoit en effet que cette dernière association, comme l'ensemble des 25 associations locales instructrices (cf. schéma 1 *supra*), appuie sur un plan opérationnel « InitiActive Île-de-France » (art. 3 du règlement) : « InitiActive Île-de-France » s'appuiera « sur les partenaires suivants : les associations territoriales du réseau « France Active » en Île-de-France, les plateformes du réseau « Initiative France » en Île-de-France, les associations du réseau « Entreprendre en Île-de-France » et l'ADIE en Île-de-France. » Le rôle de « France Active Île-de-France » se limite à la codirection, aux côtés d' « Initiative Île-de-France », d' « InitiActive Île-de-France », les directeurs généraux des deux associations étant également engagés dans cette mission. Celle-ci ne doit pas être sous-estimée dans la mesure où, avec le Fonds, un nouveau métier était à inventer et de nouvelles procédures à construire puis à mettre en œuvre, de surcroît, dans des délais très courts.

Au total, 96 entités sont parties prenantes du Fonds : la région et la CDC, ainsi que 69 collectivités territoriales et leurs groupements et 25 associations chargées de l'instruction des dossiers.

La région a sollicité⁷ les départements, alors même qu'ils n'exercent plus de compétences en matière d'aides économiques. Trois d'entre eux⁸ ont fait le choix de ne pas répondre à cette sollicitation. Les autres départements de la région ont participé à l'abondement du fonds. En réponse à l'extrait d'observations provisoires le concernant, le département de Seine-et-Marne considère que les avances remboursables ne constituent pas des aides directes et qu'elles ne sont donc pas exclues de sa compétence. Pourtant, une circulaire des ministres de la cohésion des territoires et des collectivités territoriales du 5 mai 2020 rappelle que, si les départements pouvaient abonder le fonds de solidarité nationale créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020, la répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises demeurerait toutefois inchangée. En particulier, les départements ne sauraient abonder les régimes d'aides définis par les régions. Dans ce contexte, le tribunal administratif de Limoges n'a pu que constater, en septembre 2021⁹, l'illégalité d'une action départementale directe, allant dans le même sens qu'une autre décision rendue en juin 2020 par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne¹⁰. Le tribunal administratif souligne que le département ne pouvait se prévaloir de la théorie des circonstances exceptionnelles pour déroger aux règles de compétence même si l'épidémie de Covid-19, qui a entraîné un fort ralentissement de l'activité, voire la fermeture totale des établissements concernés par le dispositif d'aide litigieux, constitue un événement grave et imprévu, qui persistait à la date de la délibération contestée. Ces deux jugements sont définitifs.

2.2 Cette complexité est rendue transparente pour les entreprises grâce au rôle central joué par « InitiActive Île-de-France »

Aux termes de l'article 3 de la convention, « InitiActive Île-de-France » s'engage à assurer :

- l'accueil et l'information des entreprises demanderesse ;
- l'instruction des demandes d'avances remboursables avec l'appui des acteurs franciliens du soutien à la création et au développement d'entreprises sur la base d'une demande d'aide déposée sur un site dédié ;
- le versement des avances remboursables ;
- le recouvrement des sommes avancées, sur la base d'un échéancier ;
- une information périodique de la région et de la CDC.

Le rôle central joué par « InitiActive Île-de-France » procède de la volonté de la région de mettre en place un dispositif opérationnel simple, efficace et réactif s'adressant aux petites entreprises et structures ayant peu l'habitude de solliciter un soutien financier public. De ce point de vue, le maillage territorial offert par les réseaux franciliens paraît intéressant, la simplicité ressortant de la mise en œuvre, sous l'égide d'« InitiActive Île-de-France », d'une plateforme unique de dépôt des demandes ainsi que d'applications d'instruction des dossiers (MGdis) et de décaissement des avances remboursables (XLoan).

Cette organisation a le principal avantage de rendre transparente, pour les bénéficiaires finaux du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités », la complexité de la structure associative régionale dans la mesure où ceux-ci ne signent qu'une unique convention, en l'occurrence avec « InitiActive Île-de-France ». Après la validation de leur dossier et la décision d'octroi d'une avance remboursable, les entreprises ne connaissent qu'un seul interlocuteur.

⁷ A la fois lors de la constitution du fonds en juin 2020 et au moment de son ré-abondement en janvier 2021.

⁸ Yvelines, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

⁹ Jugement n°2001015 du Tribunal administratif de Limoges, en date du 23 septembre 2021

¹⁰ Ordonnance n° 2000896 du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne (juge des référés), en date du 15 juin 2020.

Les éventuels échanges au cours de l'instruction du dossier ont lieu entre l'entité demanderesse et « InitiActive Île-de-France », sans qu'interviennent les différents financeurs du Fonds. Cette organisation a pu garantir à la fois l'égalité de traitement entre entités et la réactivité du dispositif. À cet égard, l'adoption d'un règlement financier du Fonds est à souligner. Son article 16 institue un comité de pilotage constitué des représentants de la région, de la Banque des Territoires et des collectivités locales contributrices du fonds. Ce comité a pour mission de piloter l'utilisation du fonds et de s'assurer de son utilisation équitable sur le territoire, notamment l'application des mêmes conditions à tous les bénéficiaires.

2.3 Les entreprises éligibles

Selon l'article 4 de la convention tripartite, les entités éligibles sont les structures relevant de l'économie sociale et solidaire¹¹ (ESS) et les entreprises (sociétés, entreprises individuelles, professions libérales, micro-entrepreneurs comportant moins de 20 salariés en équivalent temps plein-ETP) dont le siège ou l'établissement porteur de la demande est situé en Île-de-France et dont la trésorerie, fortement dégradée suite à une interdiction administrative d'accueil du public ou une perte de chiffre d'affaires du fait de confinement, ne permet pas de financer le besoin en fonds de roulement pour les 6 mois à venir et qui se sont vu refuser un prêt bancaire ou qui ne couvre que partiellement le besoin en trésorerie généré par la crise et les enjeux de relance de leur activité.

Parmi les structures relevant de l'ESS, sont exclues du bénéfice du Fonds les associations dont le fonctionnement est financé à plus de 50 % sur fonds publics, à l'exception de celles dont l'objet est l'emploi de personnes en difficulté d'insertion (chantiers d'insertion, etc.), les para-administratives ou paramunicipales et les syndicats et groupements professionnels.

Parmi les entreprises, sont principalement exclues les sociétés ayant un objet immobilier ou financier.

Enfin, sont exclues du dispositif les entités répondant à la définition d'entreprise en difficulté au 31 décembre 2019 au sens de l'article 2 §18 du règlement n° 651/2014 de la Commission européenne du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En l'occurrence, les entreprises sont considérées comme étant en difficulté lorsque plus de la moitié de leur capital social ou de leurs fonds propres a disparu en raison des pertes accumulées ou lorsqu'elles font l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou bénéficient d'une aide au sauvetage.

Toutefois, la troisième modification de l'encadrement communautaire, du 29 juin 2020, modifiera le champ des entreprises non éligibles : en l'occurrence, deviennent éligibles aux aides d'État les micros ou petites entreprises en difficulté au 31 décembre 2019 dès lors qu'elles ne sont pas engagées dans une procédure collective d'insolvabilité de droit national ou dans une aide au sauvetage ou à la restructuration.

Une délibération de la commission permanente du conseil régional du 15 octobre 2020 étendra le champ des entités éligibles aux entreprises des secteurs d'activité particulièrement touchés par les restrictions sanitaires (hôtellerie, restauration, tourisme, événementiel, divertissement, bien-être), dont l'effectif est supérieur à 20 ETP dans la limite de 50.

Les modifications successives adoptées par la région ont systématiquement entraîné une modification des termes de la convention tripartite.

¹¹ Associations loi 1901, groupements d'employeurs associatifs, sociétés commerciales de l'ESS.

2.4 Le montant des avances remboursables

Les avances remboursables, attribuées sans garantie et à taux zéro, sont comprises entre 3 000 € et 100 000 € et ne peuvent dépasser les plafonds suivants :

- 10 000 € pour les structures sans salarié, remboursable sur 4 ans maximum, dont 18 mois de différé maximal ;
- 50 000 € pour les structures d'un à 10 salariés au plus en ETP, remboursable sur 5 ans maximum dont 24 mois de différé maximal ;
- de manière dérogatoire, sur décision du comité de sélection, jusqu'à 100 000 € pour une structure de plus de 10 salariés en ETP, remboursable sur six ans maximum, dont 24 mois de différé maximal.

Outre ces seuils, précisément définis par la convention tripartite et le règlement financier du Fonds, les pratiques de gestion se sont progressivement traduites par le respect d'un seuil à 20 000 €, que les associations et la région expliquent par le rythme élevé de consommation des fonds, l'objectif étant de soutenir le nombre le plus élevé possible d'entreprises ou de structures de l'ESS.

« InitiActive Île-de-France » et le bénéficiaire concluent un contrat d'avance remboursable qui détermine les conditions de l'aide (montant, différé, échéancier de remboursement). Ce dernier s'effectue sur une base mensuelle ou trimestrielle. Un rééchelonnement de l'avance peut être décidé au regard de la situation de l'entreprise si celle-ci tend à se dégrader.

2.5 Une période d'éligibilité de neuf mois et un dispositif d'une durée de huit ans

La convention tripartite a été prévue pour rester en vigueur jusqu'à la restitution intégrale de l'ensemble des sommes dues par « InitiActive Île-de-France » à la région et à la CDC, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2028, soit huit ans.

Les demandes d'avance devaient initialement être déposées au plus tard le 31 décembre 2020, les délais de dépôt des demandes, de décision d'octroi et de versement des avances ayant été repoussés, compte tenu de la persistance de la crise et de ses conséquences, à plusieurs reprises. *In fine*, les entreprises ont pu déposer leurs dossiers jusqu'au 17 mars 2021, soit une période d'éligibilité de neuf mois, les versements des avances remboursables devant intervenir au plus tard le 30 avril 2021.

Tableau n° 2 : Dates limites successives de dépôt des dossiers, des décisions d'octroi et de versement des avances remboursables

Délibérations		Dates limites			
Référence	Date	Dépôt des dossiers	Décision d'octroi	Versement des avances	Restitution des fonds non utilisés aux financeurs
CR 2020-029	11 juin 2020	31/10/2020 15/12/2020*	31/12/2020	31/12/2020	30/04/2021
CR 2020-C01	14 décembre 2020			31/01/2021	
CP 2021-C06	21 janvier 2021	31/05/2021	30/06/2021	31/07/2021	
CP 2021-C08	1 ^{er} avril 2021	17/03/2021	30/04/2021	30/04/2021	

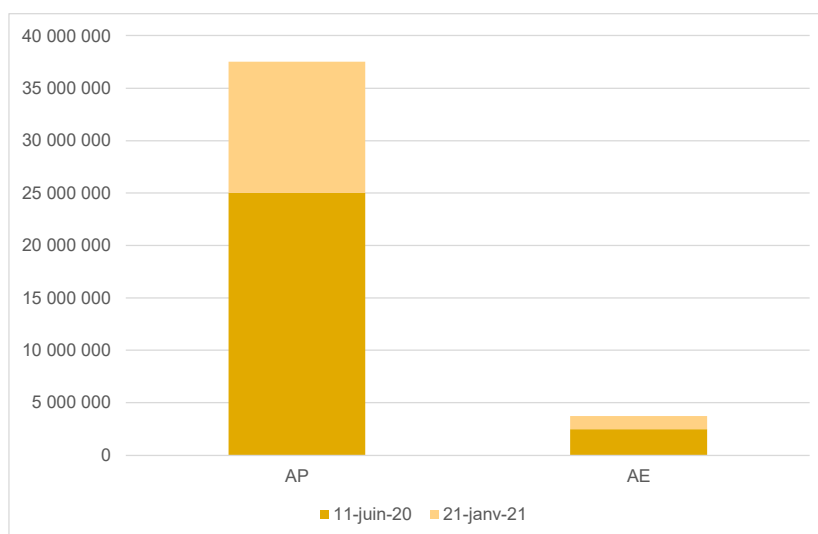
Source : chambre régionale des comptes d'après la région d'Île-de-France

2.6 Les apports des différents financeurs au Fonds

La délibération du conseil régional du 11 juin 2020 a affecté une autorisation de programme (AP) de 25 M€ pour abonder le Fonds, ainsi qu'une autorisation d'engagement (AE) de 2,5 M€ au titre des frais de fonctionnement d'« InitiActive Île-de-France ». Par la suite, la délibération CP 2021-C06 du 21 janvier 2021 a débloqué une AP supplémentaire de 12,5 M€ et une AE de 1,245 M€ portant les contributions de la région à 37,5 M€ en AP et à 3,745 M€ en AE.

La subvention de fonctionnement versée par la région à « InitiActive Île-de-France » doit être reversée, en partie, par cette dernière aux associations locales instruisant les dossiers. L'article 8 de la convention tripartite prévoit précisément cette répartition. La fraction de la subvention finançant l'instruction des demandes d'avances remboursables (1,3 M€) est ainsi ventilée : 398 125 € à l'ADIE, 885 625 € aux plateformes Initiative et associations territoriales « France Active », via « InitiActive Île-de-France » et 16 250 € au Réseau Entreprendre. La décision de la région de réabonder le Fonds à hauteur de 12,5 M€ en janvier 2021 s'accompagne de la décision de verser une seconde subvention de soutien à l'instruction des dossiers (875 000 €), la convention tripartite prévoyant alors qu'« InitiActive Île-de-France » « est autorisée à reverser une partie de cette subvention aux opérateurs chargés de l'instruction dans les réseaux ADIE, Initiative Île-de-France, France Active Île-de-France, Réseau Entreprendre. »

Graphique n° 2 : Versements de la région à « InitiActive Île-de-France » prévus par les délibérations du conseil régional (en €)



Source : chambre régionale des comptes d'après la région d'Île-de-France

Au total, le Fonds a été abondé à hauteur de près de 144,7 M€ dont 37,5 M€ apportés par la région et 37,5 M€ par la CDC. La MGP et les 11 EPT ont apporté près de 44,7 M€, les communautés de communes, communautés d'agglomération et la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise plus de 12,8 M€ et les départements des Hauts de Seine, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et de l'Essonne un peu plus de 12,2 M€.

Les collectivités territoriales autres que la région et leurs groupements ont ainsi financé un peu plus de 48 % du montant total du Fonds, ce qui a sans doute contribué à la diffusion du dispositif parmi le tissu économique régional.

Tableau n° 3 : Ensemble des financements apportés au Fonds Résilience

Financier	Montant conventionné (en €)	Part dans le total (en %)
Région	37 500 000	25,9
Banque des territoires	37 500 000	25,9
EPCI	12 817 926	8,9
MGP et EPT	44 665 815	30,9
Département des Hauts-de-Seine	3 627 380	2,5
Département de Seine-et-Marne	3 440 000	2,4
Département du Val d'Oise	2 770 300	1,9
Département de l'Essonne	2 370 300	1,6
Ensemble	144 691 721	100,0

Source : région d'Île-de-France

2.7 Le schéma d'instruction des demandes

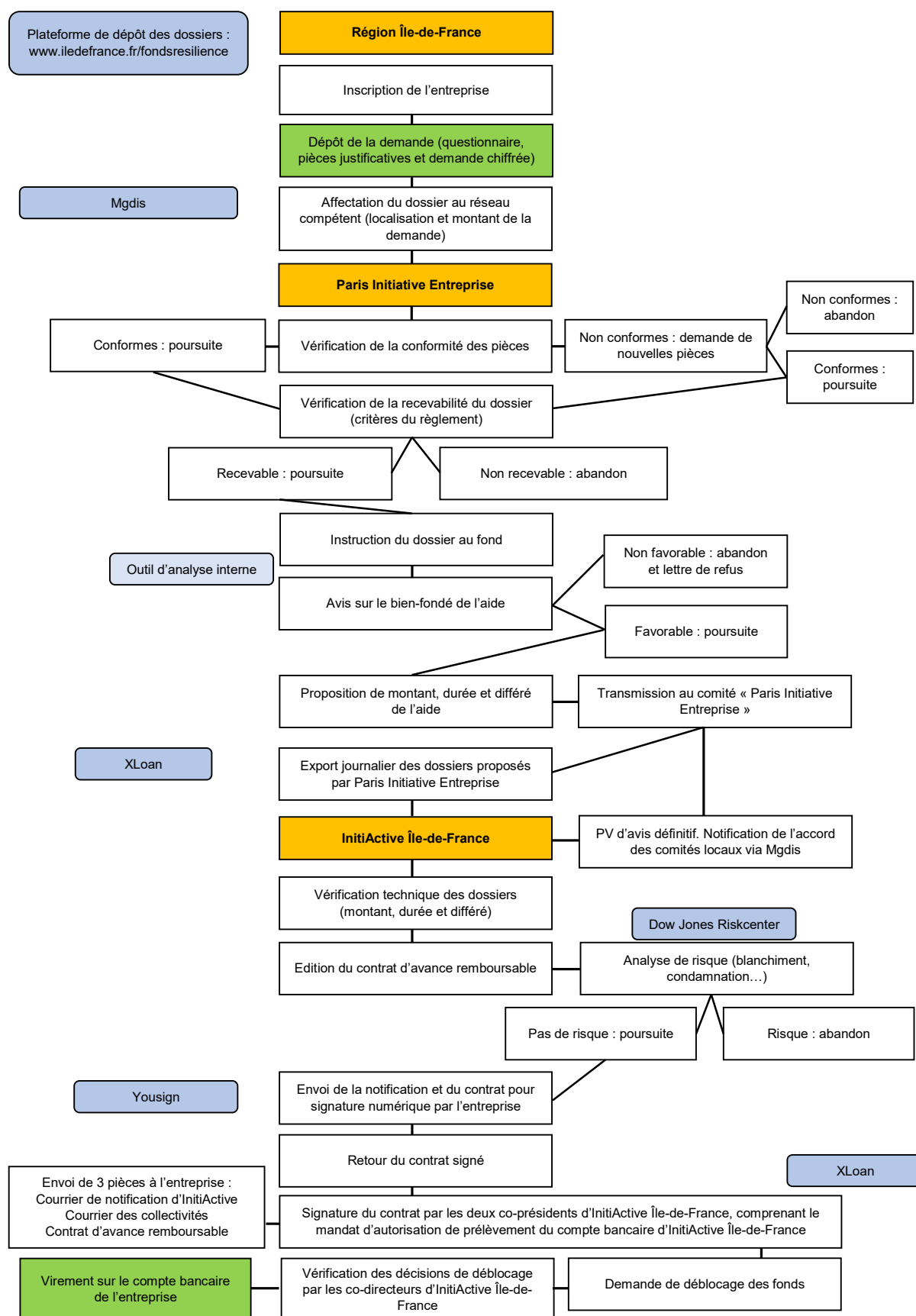
Schématiquement, l'instruction des dossiers emprunte cinq étapes principales :

- 1) Le dépôt du dossier par le demandeur sur la plateforme dédiée (www.iledefrance.fr/fondsresilience), aujourd'hui désactivée et qu'il n'a pas été possible d'expertiser.
- 2) L'affectation du dossier à l'une des associations instructrices (dans le cadre du présent contrôle, la seule « Paris Initiative Entreprise »).
- 3) Le contrôle de la recevabilité de la demande eu égard à la nature et à la taille de l'entreprise, à la nature de son activité mais aussi aux pièces exigées à l'appui du dossier (application MGdis).
- 4) L'analyse au fond de la demande et la proposition d'un montant d'avance remboursable ainsi que d'une durée du prêt et d'un différé de remboursement.
- 5) Le versement de l'avance remboursable (application XLoan).

La chambre souligne que toute collectivité, lorsqu'elle verse une aide économique à une entreprise, doit s'assurer que cette dernière ne tombe pas sous le coup des règles dites « *de minimis* ». Le règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides « *de minimis* » dispose que les aides d'État de faible montant (appelées aides « *de minimis* ») sont exemptées de contrôle des aides d'État dans la mesure où elles n'ont aucun impact sur la concurrence et le commerce dans le marché intérieur. Les aides « *de minimis* » désignent les aides d'État de faible montant accordées aux entreprises qui ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne par les États membres de l'Union européenne. En temps normal, le montant maximal est de 200 000 € par entreprise sur une période de trois ans. Pendant la crise sanitaire, il a été porté à 800 000 €, puis à 2,3 M€.

En pratique, « InitiActive Île-de-France » aurait dû demander aux entreprises le décompte des aides d'État qu'elles avaient éventuellement perçues auprès d'autres administrations françaises, nationales comme territoriales au cours des trois années précédentes afin de s'assurer que le versement éventuel d'une aide au titre du Fonds n'était pas susceptible de dépasser le plafond, quand bien même celui-ci a été provisoirement réévalué. La région fait valoir que le risque de dépassement des plafonds de minimis était limité.

Schéma n° 3 : Schéma détaillé d'instruction des dossiers



Source : chambre régionale des comptes

2.8 Les outils informatiques

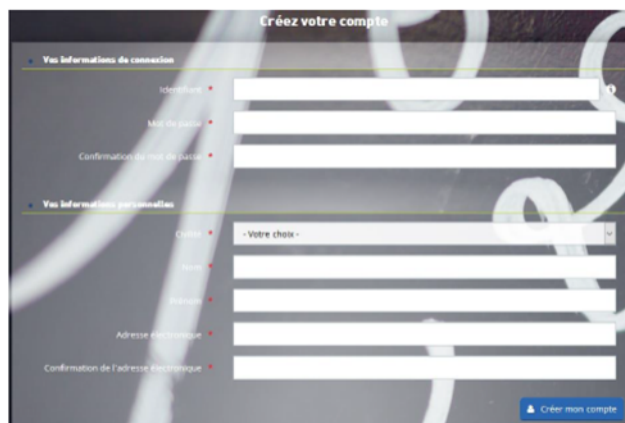
2.8.1 La plateforme www.iledefrance.fr/fondsresilience

Lorsque a débuté le contrôle de la chambre, la plateforme de dépôt des demandes était déjà fermée, le Fonds ayant cessé son activité d'accueil des entreprises. Toutefois, l'information générale disponible permet d'exposer les grandes lignes de fonctionnement.

La page d'accueil de la plateforme (cf. photo n° 1) permet au demandeur de créer son compte et de renseigner des informations personnelles générales.

Après une présentation générale du Fonds et des montants possibles d'avance remboursable, les pages successives de la plateforme permettent d'apprécier l'éligibilité du dossier, de recueillir des informations générales sur l'entité considérée, de motiver et de quantifier la demande d'avance remboursable et, enfin, de déposer les pièces justificatives nécessaires à l'analyse du dossier (bilan et compte de résultat, déclaration de trésorerie, relevés des comptes bancaires professionnels, attestation sur l'honneur des cotisations fiscales et sociales, attestation sur l'honneur d'obtention et/ou de refus d'autres dispositifs de soutien, RIB et document d'identification de l'entité).

Photo n° 1 : Plateforme www.iledefrance.fr/fondsresilience



2.8.2 L'application MGdis

L'application MGdis a joué un rôle central dans l'instruction des dossiers. Elle comporte les modules suivants :

- Une fiche de synthèse, décrivant dans ses grandes lignes l'activité de l'entité déposant une demande et informant le consultant du montant demandé.
- Un module d'informations générales sur l'entité apportant au collaborateur de « Paris Initiative Entreprise » les renseignements utiles à son instruction : nombre de salariés (en ETP), appartenance ou non au secteur de l'ESS, date d'immatriculation, date du dernier bilan ; identification de l'origine des difficultés (fermeture de l'activité, impossibilité de mettre en place le télétravail, rupture des chaînes d'approvisionnement, impossibilité de se déplacer chez les clients, impossibilité de respecter les règles de sécurité sanitaire, arrêt de travail des salariés), importance pour le maintien de l'emploi de l'aide pouvant être apportée par le Fonds ; appel à d'autres dispositifs d'aide (chômage partiel, report des cotisations à l'Urssaf¹², Fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, prêt « Rebond » de Bpifrance, report de loyer, report d'échéances de prêt bancaire) ; investissements à financer ; besoin de trésorerie ; créances et dettes en cours ; charges fixes de l'entreprise.

¹² Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocations familiales.

Photo n° 2 : Application MGdis

- Un module relatif à la recevabilité de la demande comprenant les pièces exigées à l'appui de la demande, pour l'essentiel : bilan et compte de résultat, relevés bancaires, tableau prévisionnel de trésorerie, relevé d'identité bancaire, pièce d'identité du représentant légal de l'entité, Kbis de l'entreprise et copie du registre du personnel. Ce module permettait au consultant de juger de la conformité ou non de la demande et, en cas d'absence partielle ou totale de pièces, de les demander à l'entité considérée.
- Un module de décision permettant au consultant de formuler un avis sur la demande et de proposer une décision : octroi ou refus d'octroi d'avance remboursable et, en cas d'accord, de proposer un montant d'avance ainsi qu'un différé et une durée de remboursement.

2.8.3 L'application XLoan

L'application XLoan avait déjà été utilisée par quelques associations territoriales avant la mise en œuvre du Fonds et a fait l'objet de développements spécifiques afin de pouvoir être utilisée par « InitiActive Île-de-France » pour gérer le Fonds.

La page d'accueil de XLoan permet d'accéder aux dossiers des entités financées, soit à partir de leur numéro de contrat, soit à partir de leur raison sociale. Le dossier comprend, outre le montant de l'avance remboursable, le différé et le délai de remboursement, le contrat d'avance remboursable co-signé par « InitiActive Île-de-France » et l'entité considérée.

Photo n° 3 : Application XLoan

3 L'ÉCONOMIE RÉGIONALE ET LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES BÉNÉFICIAIRES

3.1 Un peu moins de 14 400 dossiers déposés sur la plateforme et 7 205 financés

La base de données adossée à l'application MGdis permet d'appréhender le nombre de dossiers déposés sur la plateforme ainsi que la suite qui leur a été réservée. Au total, un peu moins de 14 400 dossiers ont été déposés en 10 mois (juillet 2020 à avril 2021), dont un peu plus d'un tiers n'a pas fait l'objet d'une instruction au fond, qu'ils aient été rejetés, déclarés irrecevables ou clôturés par abandon de la demande. Parmi ces deux tiers des dossiers déposés qui ont été instruits au fond, un peu plus de 7 200 ont fait l'objet d'une décision de financement favorable (soit 50 % des dossiers déposés) et un peu plus de 2 300 d'une décision défavorable (soit 16 % des dossiers déposés). Ce taux de 50 % mesure le caractère non automatique du financement accordé et la sélectivité de l'instruction des dossiers.

Tableau n° 4 : Nombre de dossiers déposés sur la plateforme

		(en %)
Rejetés	193	1,3
Non recevables	4 207	29,3
En cours de saisie	23	0,2
Clôturés	420	2,9
Instruits	9 535	66,3
<i>dont favorables</i>	7 205	50,1
<i>dont défavorables</i>	2 330	16,2
Total	14 378	100,0

Source : chambre régionale des comptes d'après base de données MGdis

La région a avancé, en réponse aux observations provisoires, le chiffre de 6 988 entreprises ayant été financées. La différence de 3 % observée entre ce chiffre et celui de la base de données MGdis (7 205) s'explique par l'utilisation d'un fichier brut non retraité des doublons.

3.2 La répartition territoriale des dossiers correspond à la géographie économique francilienne

La base de données permet également d'appréhender la répartition géographique des dossiers instruits ayant reçu une décision favorable ou défavorable. Plus de 37 % des dossiers considérés concernait des entités implantées à Paris contre 13,7 % pour les départements de la Seine-Saint-Denis et 11,5 % pour les Hauts-de-Seine. Les entités situées dans les cinq autres départements de la région rassemblent, en moyenne pour chacun de ces départements autour de 7 % des dossiers.

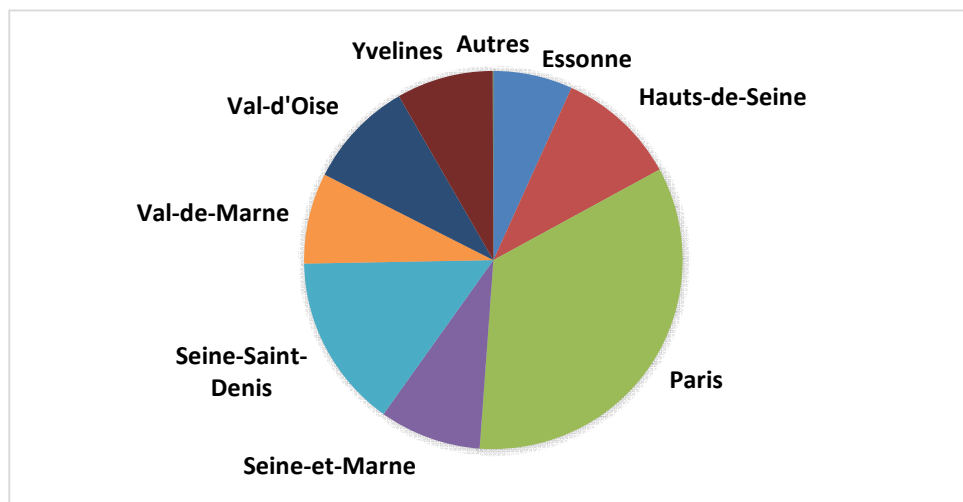
Tableau n° 5 : Répartition géographique des dossiers ayant été financés

	Favorables	Défavorables	Ensemble	(en %)
Essonne	489	177	666	7,0
Hauts-de-Seine	739	359	1 098	11,5
Paris	2 458	1 131	3 589	37,6
Seine-et-Marne	626	170	796	8,3
Seine-Saint-Denis	1 070	240	1 310	13,7
Val-de-Marne	559	98	657	6,9
Val-d'Oise	666	61	727	7,6
Yvelines	595	89	684	7,2
Autres	3	5	8	0,1
Total	7 205	2 330	9 535	100,0

Source : chambre régionale des comptes d'après la base de données MGdis

La non-participation au financement du Fonds des départements des Yvelines, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ne s'est pas traduite par un sous-accompagnement des entreprises implantées sur leurs territoires.

Graphique n° 3 : Répartition géographique des dossiers ayant fait l'objet d'une décision de financement



Source : chambre régionale d'après la base de données MGdis

La statistique du nombre d'établissements par département, telle que publiée par l'Institut Paris Région, permet de constater sa grande similarité avec celle des dossiers ayant reçu une réponse favorable ou défavorable. Paris est le territoire le plus représenté, suivi d'assez loin par celui de la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine ; les cinq autres départements venant assez loin derrière et ce, de façon relativement homogène.

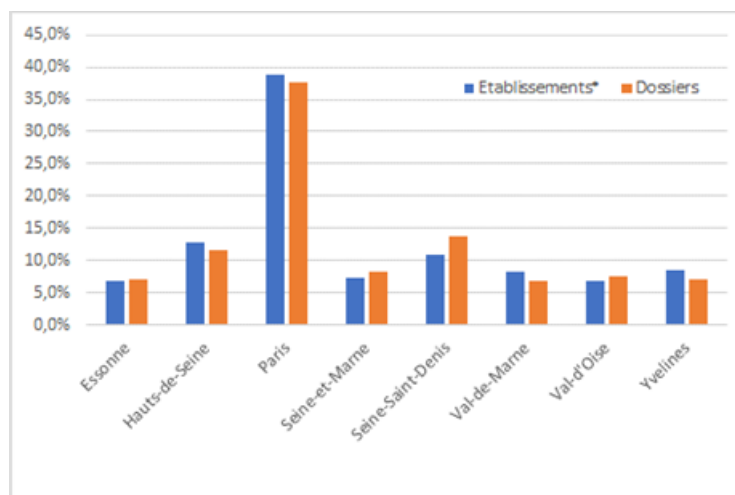
Tableau n° 6 : Nombre d'établissements par département au 31 décembre 2018

		(en %)
Essonne	93 871	6,8
Hauts-de-Seine	175 128	12,7
Paris	533 907	38,8
Seine-et-Marne	99 933	7,3
Seine-Saint-Denis	148 978	10,8
Val-de-Marne	113 114	8,2
Val-d'Oise	95 181	6,9
Yvelines	117 121	8,5
Total	1 377 233	100,0

Source : Institut Paris Région, Chiffres-clés de la région Île-de-France 2021

La mise en œuvre du Fonds a donc, de façon remarquable, strictement respecté la géographie économique francilienne. Ce résultat tient notamment au maillage territorial fin des associations de soutien aux entreprises et à leurs dirigeants, qui a pu permettre de répercuter efficacement sur le terrain la communication de la région sur le Fonds. *A posteriori*, ce constat peut justifier le choix opéré par la région de recourir à des associations partenaires, plutôt que de gérer en régie la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Graphique n° 4 : Nombre d'établissements et de dossiers par département



Source : chambre régionale des comptes d'après l'Institut Paris Région et MGdis

3.3 Une avance remboursable moyenne de 19 475 €

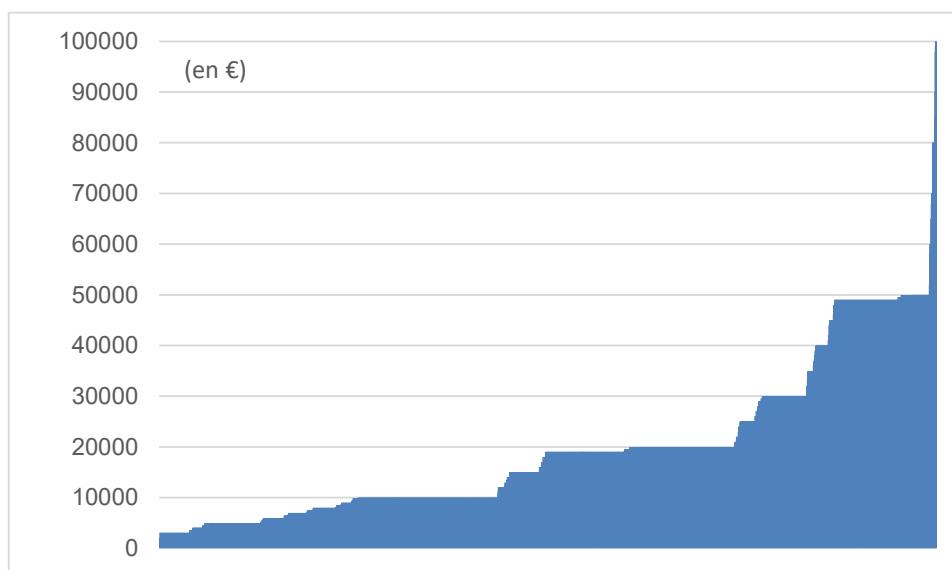
Sur les 7 205 dossiers financés, 3 920 ont bénéficié d'une avance de 10 000 € au plus (54 % des dossiers), 3 082 ont perçu jusqu'à 50 000 € (43 %), et 203 jusqu'à 100 000 €, soit le maximum possible (3 %).

La région a communiqué à la chambre un montant d'aide moyen de 19 173 €, proche du chiffre mesuré à partir de l'exploitation de la base de données MGdis.

Le montant moyen demandé par les 7 205 entités ayant été financées s'établit à 32 503 €, le montant moyen leur ayant été accordé ressortant à 19 475 €. Au total, 140 317 670 € ont été versés. Le montant médian des avances accordées s'établit pour sa part à 10 000 €.

Le nombre d'emplois des 7 205 entreprises soutenues par le Fonds est de 32 242. La région considère que ce nombre constitue une approximation du nombre d'emplois sauvegardés en Île-de-France grâce à l'intervention du Fonds.

Graphique n° 5 : Montants des avances remboursables accordées



Source : chambre régionale des comptes d'après la base de données MGdis

4 L'INSTRUCTION DES DOSSIERS : LA CONCILIATION ENTRE RESPECT DES RÈGLES ET RAPIDITÉ

4.1 Le déroulement de l'examen des dossiers par « Paris Initiative Entreprise »

4.1.1 Une démarche confiée à des structures appelées « opérateurs », telle que « Paris Initiative Entreprise »

La spécialité de « Initiative France » est d'accompagner les dirigeants d'entreprise souhaitant créer ou reprendre une entreprise. Cet accompagnement se fait par l'octroi d'un prêt d'honneur après validation du projet de l'entrepreneur.

Pour sa part, « France Active » est connue pour son rôle dans le domaine de la garantie bancaire, qui est facilitée par son label (également après examen du dossier et de la viabilité du projet portée par l'entité personne morale) pour les sociétés en cours de démarrage.

En définitive, les deux réseaux apportent à la fois ce soutien concret mais aussi un « *label* » qui permet ensuite aux projets de création ou de reprise d'entreprise, jugés à la fois solides et fiables, de trouver plus aisément des financements auprès des banques. Cet « *effet levier* » procède du sérieux et de la sélectivité avec lesquels les dossiers sont retenus pour être accompagnés par les deux réseaux, comme le montre le taux particulièrement élevé de recouvrement, qui atteint 97 % des prêts d'honneur octroyés.

L'association « Paris Initiative Entreprise », opérateur du Fonds, est affiliée aux deux réseaux. Elle s'appuie sur un nombre réduit de permanents rémunérés et sur des membres bénévoles ayant une réelle culture financière (anciens banquiers ou chefs d'entreprise, comptables, avocats, etc.). Son périmètre d'action couvre Paris.

4.1.2 L'examen des dossiers de demande d'aide pour le Fonds est une activité ponctuelle, en sus de l'activité habituelle de « Paris Initiative Entreprise »

Dans l'examen des dossiers qui lui ont été adressés au titre du Fonds, « Paris Initiative Entreprise » a pu tirer parti de sa connaissance du tissu des petites structures et de sa pratique de l'analyse de leurs dossiers d'accompagnement. Pour autant, il ne s'agit pas exactement de la même démarche : dans son activité habituelle et récurrente, ce sont des entreprises en devenir que « Paris Initiative Entreprise » accompagne¹³, tandis que lors de la mission ponctuelle de mise en œuvre du Fonds, il s'est agi d'examiner les demandes d'aide formulées par tous types de structures, confrontées à des difficultés de trésorerie liées à la crise sanitaire.

À cet effet, « Paris Initiative Entreprise » s'est adjoint le concours de collaborateurs, embauchés en contrats à durée déterminée, pour faire face au flux de dossiers à examiner. La qualification de ces collaborateurs¹⁴ n'appelle pas d'observation.

L'essentiel du travail d'instruction, effectué selon les critères définis par le règlement financier du Fonds, a été mené à bien par les instructeurs : dès lors qu'ils avaient déclaré les dossiers conformes et recevables, ce sont eux qui formulaient les propositions de montant d'aide à octroyer.

¹³ Paris Initiative Entreprise précise en réponse aux observations provisoires qu'elle accompagne au quotidien des entreprises en création dans tous les secteurs mais également des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire à tout stade de vie, y compris le changement d'échelle ou le rebond après une crise conjoncturelle ou structurelle.

¹⁴ Les CV des collaborateurs ont été transmis lors de l'instruction.

Les avis des instructeurs faisaient l'objet d'un passage en comité « Paris Initiative Entreprise », composé de la directrice générale de l'association, de son directeur financier et des membres expérimentés bénévoles. Les procès-verbaux attestent de la décision finale : validation de la proposition du consultant ou décision octroyant un montant différent d'avance remboursable.

Au total, dans le cadre fixé par le règlement financier du Fonds, « Paris Initiative Entreprise » et ses équipes ont appliqué les normes professionnelles et la doctrine d'aide de l'association, dont la culture métier est forte. Ce constat est cohérent avec la culture décentralisatrice des réseaux « Initiative France » et « France Active », lesquels laissent toujours une très grande autonomie de décision aux entités au contact du tissu économique local.

Pour autant, la traçabilité des résultats d'instruction et des propositions de décisions à l'égard de « InitiActive Île-de-France » et de la région était assurée, d'une part, par les procès-verbaux de décisions du comité « Paris Initiative Entreprise » et, d'autre part, par le chaînage de la phase de versement effectif des avances (application XLoan) avec la phase préalable d'instruction confiée à « Paris Initiative Entreprise » (application MGdis).

4.2 Un dispositif très réactif, mais qui aurait pu être plus rigoureux

La chambre a procédé à une contre-instruction sur un échantillon de dossiers analysés et pour lesquels « Paris Initiative Entreprise » a proposé un financement par sondage aléatoire simple. Un échantillon de 40 dossiers ayant fait l'objet d'une décision de financement favorable a été constitué en utilisant les fonctions « alea » et « indirect » d'Excel. Ce nombre de dossiers retenu définissant un taux de sondage de 2 %.

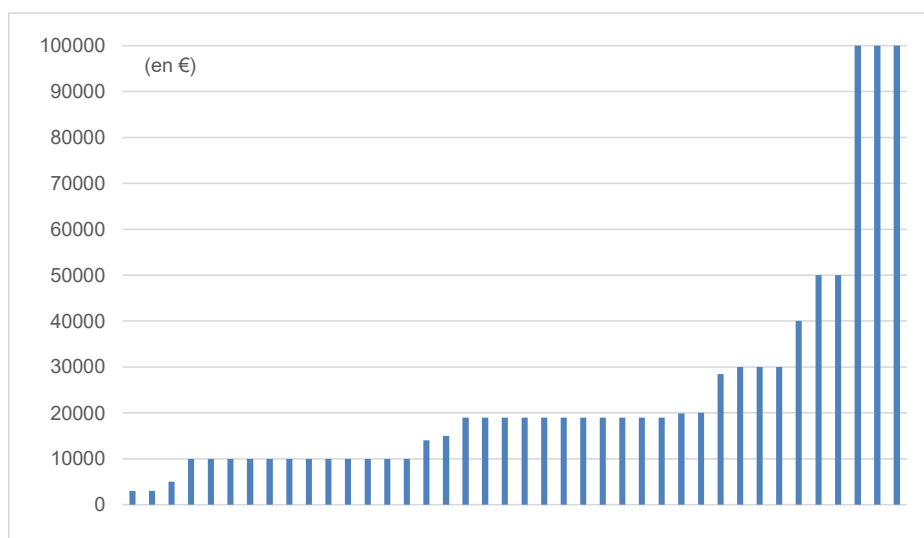
Les statistiques relatives à la base de l'ensemble des dossiers financés et instruits par « Paris Initiative Entreprise » et à l'échantillon sont les suivantes :

Tableau n° 7 : Statistiques relatives à l'échantillon des dossiers analysés par « Paris Initiative Entreprise » et ayant été financés

	Base	Échantillon
Nombre de dossiers	1 971	40
Montant moyen demandé	41 778 €	46 608 €
Montant moyen accordé	19 914 €	24 110 €
Nombre moyen d'ETP	4,1	4,2

Source : chambre régionale des comptes d'après la base de données MGdis

Graphique n° 6 : Montants des avances remboursables accordées aux 40 dossiers de l'échantillon « Paris Initiative Entreprise »



Source : chambre régionale des comptes d'après la base de données MGdis

L'examen de cet échantillon a permis d'identifier les points forts et les points faibles de l'instruction des demandes par « Paris Initiative Entreprise ». Les données contrôlées pour chaque dossier sont précisées en annexe n° 3.

4.2.1 Les points faibles de l'instruction par « Paris Initiative Entreprise »

4.2.1.1 L'analyse de la trésorerie

Dans 77,5 % des cas (31 dossiers sur les 40 de l'échantillon), les tableaux de trésorerie produits par les demandeurs présentaient des carences. Paris Initiative Entreprise, en réponse aux observations du rapport provisoire, précise qu'une l'une des tâches les plus délicates de l'instruction a été précisément de faire, chaque fois que possible, les corrections minimales et indispensables à l'utilisation du document.

D'une part, les points de départ de la trésorerie prévisionnelle ne coïncident pas, dans un nombre élevé de cas, avec le solde du dernier relevé bancaire disponible. Cette carence n'est pas que formelle, elle amoindrit considérablement la crédibilité du plan de trésorerie présenté, lequel aurait dû constituer un élément déterminant dans la décision d'octroi ou de refus de l'avance remboursable, et dans la détermination du montant octroyé.

À cette carence relative au point de départ du plan de trésorerie s'ajoute une insuffisance concernant les flux de la période objet de la projection. Certes, les plans de trésorerie distinguent la plupart du temps les recettes issues des aides de l'État (prêt garanti ou fonds de solidarité). Pour autant, les prévisions des autres recettes et les dépenses ne sont guère étayées, ce qui fragilise d'autant les prévisions de trésorerie.

Dès lors, les plans de trésorerie, à quelques exceptions près, sont à reconsidérer, d'autant plus que les consultants n'avaient pour autre point d'appui que les données comptables relatives à l'exercice 2019, déjà anciennes.

Ce constat pourrait suggérer de former les dirigeants d'entreprise à la construction de plans de trésorerie et à leur utilisation. Interrogée sur ce point, les représentants de « Paris Initiative Entreprise » font valoir que, dans le contexte d'urgence de la crise sanitaire, il aurait été difficile de faire rectifier en profondeur les plans de trésorerie et que le temps consacré à cette tâche aurait ralenti le traitement des dossiers alors que la rapidité de l'instruction était exigée. Plus généralement, la formation à l'élaboration de plans de trésorerie n'est pas en soi suffisante. Elle doit s'accompagner d'une démarche d'appropriation de cet instrument et d'une mise en œuvre effective dans la durée. Paris Initiative Entreprise indique que la formation des entrepreneurs était hors de sa mission et du temps imparti à celle-ci.

À cet égard, les démarches de parrainage ou de mentorat qui ont cours pour les entités qui bénéficient d'un prêt d'honneur de « Paris Initiative Entreprise » apportent de meilleurs résultats en la matière. L'ensemble des associations locales d'accompagnement des entreprises en Île-de-France pourrait être engagé dans ce type de démarche.

4.2.1.2 La détermination du montant de l'avance remboursable

Les règles afférentes au montant possible de l'avance remboursable, pouvant s'échelonner de 3 000 € à 100 000 €, ont été définies dès la délibération du conseil régional du 11 juin 2020, les plafonds suivants étant retenus : 10 000 € pour les structures sans salarié, 50 000 € pour les structures d'un à 10 salariés et, de manière dérogatoire et sur décision du comité de sélection, jusqu'à 100 000 € pour une structure de plus de 10 salariés.

Il ressort de l'instruction et des entretiens réalisés par la chambre que la détermination du montant a été faite selon les trois modalités suivantes :

- en retenant un multiple de la capacité d'autofinancement brute ;
- en retenant un nombre de mois multiplié par le montant des charges fixes mensuelles. À cet égard, l'instruction a pu identifier des pratiques hétérogènes quant à la prise en compte ou non des charges de personnel dans ces frais fixes, mais aussi quant à la prise en considération ou non des remboursements pour chômage partiel ;
- en proposant un montant d'avance remboursable sans autre forme de justification quant à son calcul.

Certes, les entités ayant déposé une demande appartiennent à des secteurs d'activité divers, ce qui pourrait justifier des modalités de calculs différenciées de l'avance remboursable. Pour autant, aucune règle de décision n'a été définie autorisant des modes différenciés de calcul. En outre, l'hétérogénéité des pratiques de calcul comporte potentiellement un risque, celui d'un traitement inéquitable des demandes.

Ce risque semble bien réel malgré une décision en deux temps (proposition puis validation avec éventuelle révision, relativement rare au demeurant, du montant par le comité). Dans un nombre important de dossiers, le montant retenu semble avoir été fixé davantage en fonction des plafonds d'aide. On peut, en effet, observer des nombres significatifs de montants octroyés compris entre 9 000 € et 10 000 € (911 dossiers, 12,3 % du total), compris entre 19 000 € et 20 000 € (1 100 dossiers, soit 15,3 %) et compris entre 49 000 € et 50 000 € (549 dossiers, 7,6 % du total). Cette pratique ne semble pas optimale et peut trouver son origine dans les délais contraints auxquels les associations et leurs instructeurs devaient obéir.

Interrogée sur le caractère hétérogène des montants octroyés, les représentants de « Paris Initiative Entreprise » ont fait valoir que les montants suggérés et leur modulation d'un dossier à l'autre s'expliquent aussi :

- par des approches sectorielles différenciées. Ainsi, dans le secteur de la restauration, très présent en Île-de-France et tout particulièrement à Paris, les ratios couramment recommandés par les praticiens du secteur retiennent un chiffre d'affaires par employé devant atteindre 100 000 € en période d'activité normale ou encore un loyer pour les murs (hors fonds de commerce) ne devant pas dépasser 10 % du chiffre d'affaires total. Ces ratios ont été utilisés par les instructeurs pour déterminer le montant de l'avance remboursable octroyée aux entreprises de restauration. Pour autant, ainsi que le précise PIE dans sa réponse aux observations provisoires, le choix de grilles allouant des montants prédéterminés par secteur et taille des entités n'a pas été retenu par PIE. Ceci, compte tenu du temps de programmation de modèles mathématiques qu'aurait requis une telle automatisation en amont de la mise en œuvre du dispositif, incompatible avec l'urgence de la situation. PIE fait valoir une approche structurée de ses experts avec des critères regroupés autour de trois catégories (besoin de financement, structure financière, capacité de remboursement. PIE souligne également le caractère évolutif de la crise qui a conduit à pondérer différemment dans le temps les montants octroyés aux entreprises ;

- par l'articulation entre le montant de l'avance remboursable accordée au titre du Fonds et le montant perçu au titre d'un prêt garanti par l'État. En effet, l'absence de prêt garanti par l'État est un facteur incitant à accorder l'avance remboursable, ou au moins à considérer la demande avec une attention soutenue, et à prêter un montant plus important. En effet, l'un des objectifs de la mise en œuvre du Fonds était de venir en aide à des entreprises restées à l'écart des dispositifs de secours les plus connus. Le rapport de la présidente du conseil régional du 11 juin 2020 précise à cet égard explicitement que « *le Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités vise à apporter une réponse [...] pour les entreprises [...] pour lesquelles les réponses bancaires ne sont pas ou plus possibles* » tandis que l'article 4 de la convention tripartite cible les entités « *qui se sont vues refuser un prêt bancaire.* » De fait, les entités ayant déjà presque intégralement couvert leurs besoins de financement grâce au prêt garanti par l'État pouvaient bénéficier d'une avance remboursable moindre, ce qui permettait de consacrer les montants disponibles du Fonds à d'autres dossiers et de doser ainsi l'apport complémentaire en fonction du strict nécessaire.

La chambre invite les parties prenantes à mieux documenter, dans l'hypothèse où un dispositif comparable reverrait le jour, les montants d'aide proposés et à en expliciter les modalités de calcul.

4.2.2 Les points forts de l'instruction par Paris Initiative Entreprise

4.2.2.1 La réactivité de l'instruction

Le règlement financier du Fonds fixe des objectifs ambitieux en termes de délai de traitement des dossiers (article 15) :

- Instruction de la demande d'avance remboursable : J + 3 à partir du jour de la validation du dépôt complet de la demande d'avance remboursable sur la plateforme numérique.
- Avis d'octroi ou de refus de l'avance remboursable : J + 5 à partir du jour du début de l'instruction. Ce délai est uniquement valable si le dossier présenté comme complet l'est effectivement et que l'ensemble des pièces et données transférées sont directement exploitables sans nécessiter un échange avec l'entreprise demandeuse.
- Confirmation du refus ou de l'octroi du prêt par l'association à l'entreprise : J + 2 après la transmission de l'avis de l'association chargée de l'instruction du dossier.
- Versement de l'avance remboursable : J + 5 après la confirmation envoyée par l'association à l'entité demandeuse.

En définitive, un délai de 15 jours est fixé pour l'instruction des dossiers, délai courant à compter de l'enregistrement de la demande sur la plateforme numérique et s'achevant avec le versement de l'aide. Ce délai, pourtant contraint, a été globalement respecté. Seulement deux dossiers parmi les 40 que comporte l'échantillon ont dépassé le délai de 15 jours.

L'implication des équipes de « Paris Initiative Entreprise » a été réelle dans un contexte particulier marqué par les confinements successifs et la dégradation des conditions de travail. La fin de l'année 2020 a été particulièrement compliquée pour deux raisons : d'une part, si les demandes pouvaient être déposées sur la plateforme jusqu'au 30 octobre, les décisions d'octroi des avances devaient intervenir avant le 31 décembre ; d'autre part, les demandes ont afflué après le deuxième confinement qui a entraîné une nouvelle fermeture administrative des commerces. L'activité intense d'instruction, attestée par les procès-verbaux des comités qui se sont réunis, y compris durant la période des fêtes de la fin d'année 2020, a permis de traiter l'ensemble des dossiers en temps voulu.

4.2.2.2 Une réelle démarche d'instruction

La démarche d'instruction a été réellement structurée ainsi que le montre le schéma n° 3 ci-dessus. Le document expliquant, à destination des instructeurs, la démarche d'instruction pas à pas souligne également la structuration de la démarche.

L'analyse de la recevabilité de la demande a été respectée pour les entités qui ont fait l'objet de l'octroi d'une aide. Les pièces nécessaires, exigées dès le dépôt de la demande sur la plateforme numérique et dont la liste est fixée par le règlement du Fonds Résilience, ont bien été fournies (en totalité dans 19 cas sur 40 de l'échantillon et à une exception près dans 9 cas sur 40), et leur nombre a été fixé avec discernement : pas trop élevé, ce qui aurait nui à la réactivité de petites structures peu familières des démarches administratives, et suffisant pour éviter l'octroi d'aides à des structures non crédibles.

De même, le questionnaire que devait remplir l'entité demanderesse sur la plateforme numérique à l'appui de sa demande est opérant, notamment pour ce qui concerne la motivation de la demande et l'origine des difficultés qu'elle rencontre : fermeture de l'activité, impossibilité de mettre en place le télétravail, rupture des chaînes d'approvisionnement, impossibilité de se déplacer chez les clients, impossibilité de respecter les règles de sécurité sanitaire, arrêt de travail des salariés, etc. De même, l'appel aux autres dispositifs d'aide (chômage partiel, report des cotisations à l'Urssaf, Fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, prêt « Rebond » cofinancé par la région et Bpifrance, report de loyer, report d'échéances de prêt bancaire) est-il bien traité. Enfin, même s'il a été perfectible dans sa constitution et son utilisation, le tableau de trésorerie est un élément important.

Les différentes étapes de l'instruction sont bien formalisées dans MGdis, facilitant le travail d'instruction et permettant d'en assurer la fiabilité et la traçabilité. L'utilisation d'applications métier apparaît comme un point fort dans la mesure où le nombre de dossiers à traiter a été particulièrement élevé (un peu moins de 14 400 demandes ont été enregistrées sur la plateforme), ce qui aurait rendu délicat une instruction sur dossiers « papier ».

Par ailleurs, les montants décidés d'avance remboursable ont été fixés, dans près de 63 % des cas, c'est-à-dire 4 526 dossiers sur les 7 205 ayant été financés par le Fonds, à des niveaux inférieurs à la demande formulée. Cette approche a eu pour effet positif de pouvoir toucher le plus d'entreprises possibles et d'irriguer le tissu économique régional.

Les normes professionnelles et la culture de l'activité traditionnelle de « Paris Initiative Entreprise », dont le mode d'intervention privilégié repose sur l'octroi de prêts d'honneur aux dirigeants d'entreprise, a trouvé un prolongement naturel dans l'instruction des demandes des entités au titre du Fonds.

Enfin, la structuration de l'instruction des dossiers et l'utilisation des applications MGdis et XLoan permettent d'assurer la traçabilité de l'examen des dossiers.

5 LE RENONCEMENT AU REMBOURSEMENT DES AVANCES

5.1 Le renoncement de la région

Par une délibération CR 2021-048 du 21 juillet 2021, le conseil régional a décidé de « *renoncer au remboursement de la part régionale des avances remboursables consenties aux entreprises* », soit au total 37,5 M€, et donné mandat à sa présidente pour inviter « *les collectivités partenaires du fonds à s'engager dans la même voie* ».

Le rapport de la présidente au conseil régional est assez laconique, se limitant à souhaiter « *alléger le fardeau de la dette et aider [les] petites entreprises dans la reprise de leurs activités* ».

La délibération CP 2021-C27 du 22 septembre 2021 met en œuvre le renoncement au remboursement des avances en modifiant la convention tripartite par transformation de l'avance régionale à « InitiActive Île-de-France » en subvention de fonctionnement au bénéfice de l'association, charge à cette dernière de communiquer à la région avant le 1^{er} novembre 2021 un état détaillant le montant total de cette subvention pour chaque entreprise bénéficiaire.

Le principe de la transformation des avances remboursables en subventions est admis par le droit communautaire relatif aux aides d'État¹⁵, mais il présente des fragilités au regard du droit budgétaire et financier national¹⁶.

Compte tenu des sommes en jeu (37,5 M€), la chambre regrette que la décision de renoncer au remboursement des avances remboursables n'ait pas été motivée par le conseil régional. Les statistiques conjoncturelles publiées par l'Insee auraient aisément pu étayer un raisonnement montrant que la reprise économique était encore fragile à l'été 2021 et que les entreprises devaient être davantage soutenues, ce que les remontées des réseaux associatifs franciliens, concordantes, permettaient par ailleurs de mettre en évidence.

Le renoncement de la région a entraîné deux types de difficultés pour les associations :

- D'une part, des avenants aux 7 205 conventions de financement ont dû être rédigés et ont donné lieu à quelque 26 000 signatures. Cette tâche administrative imprévue a été menée à bien dans des délais très courts (un mois et demi)¹⁷.
- D'autre part, il n'entre pas dans la culture des associations concernées d'accorder des subventions. Leur cœur de métier réside dans le versement de prêts dont le remboursement permet d'accorder de nouveaux prêts, générant ainsi une boucle vertueuse de financement. La décision d'accorder un prêt résulte de l'analyse poussée des dossiers et n'est proposée que si l'entreprise concernée a pu élaborer un plan d'affaires jugé crédible et montré que son marché potentiel était porteur. L'octroi d'un prêt peut être vertueux s'il conduit le chef d'entreprise à s'inscrire réellement dans une dynamique de développement d'activité et non pas simplement de sauvegarde ou de continuité de son entreprise.

Par ailleurs, les sommes en jeu, soient 37,5 M€, ne sont pas négligeables pour la région et, dans l'hypothèse où elles auraient été remboursées, elles auraient pu être mobilisées au profit d'autres projets.

À l'avenir, et hors situation d'urgence exceptionnelle, la chambre invite la région à ne pas modifier substantiellement *in itinere* ses dispositifs d'aides économiques.

Lors de l'entretien de fin de contrôle avec les rapporteurs, la région a fait valoir que le nombre d'entreprises rencontrant des difficultés de trésorerie, en dépit de leur accompagnement par le Fonds, reste élevé, ce qui justifie, selon elle, la transformation des avances en subventions. À cet égard, « InitiActive Île-de-France » a pu mesurer qu'à la fin du mois de juin 2022, le pourcentage de rejets sur prélèvements opérés pour rembourser les avances était compris entre 21 % et 23 %. Par ailleurs, 300 entreprises seraient engagées dans une procédure collective, la proportion des liquidations judiciaires s'élevant à 67 % en 2022, contre 15 % en 2021.

¹⁵ L'encadrement temporaire communautaire autorise explicitement le versement de subventions directes aux entités frappées par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

¹⁶ L'opération consistant, pour la région, à verser des subventions à des acteurs économiques, par l'entremise d'une association, encourt le risque d'être qualifiée de gestion de fait.

¹⁷ Une subvention complémentaire de 58 500 € a été attribuée à l'opérateur.

L'effet du soutien apporté aux entreprises aidées par le Fonds pourrait faire l'objet d'une évaluation approfondie conduite par la région.

Recommandation performance 1 : Évaluer l'efficiance du « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités » et ses impacts réels sur les entreprises aidées.

5.2 Le renoncement des autres collectivités et groupements

La délibération du 21 juillet 2021 autorise la présidente du conseil régional à solliciter les collectivités et groupements ayant abondé le Fonds, afin qu'ils abandonnent eux aussi le remboursement de la part des avances remboursables qu'ils ont financée.

Au 3 mars 2022, 25 collectivités et groupements avaient répondu positivement, le montant des avances auxquelles ils renonçaient s'élevant à un peu plus de 5,1 M€ et concernaient 1 141 entreprises (compte non tenu du département des Hauts-de-Seine).

Au total, le renoncement au remboursement des avances décidé par la région et ses 25 partenaires aura permis aux entreprises bénéficiaires de conserver 42,6 M€ en trésorerie, soient 29,4 % du montant du Fonds.

Tableau n° 8 : Collectivités et groupements ayant renoncé au remboursement des avances

Financier	Montant (en €)	Nombre d'entreprises
Communauté de communes Bassée-Montois	16 297,61	5
Communauté de communes de la Brie Nangissienne	56 046,36	13
Communauté de communes du Cœur d'Yvelines	120 689,39	20
Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau	157 027,55	39
Communauté de communes Gâtinais Val-de-Loing	7 314,81	3
Communauté urbaine Grand Paris Seine Oise	975 174,28	151
EPT Grand Paris Seine Ouest	478 035,64	132
Communauté de communes du Haut Val d'Oise	51 824,21	14
Communauté de communes des Portes Briardes	47 439,76	14
Communauté d'agglomération Marne et Gondoire	198 766,68	42
Communauté de communes de Moret Seine et Loing	36 737,35	14
Communauté de communes du Pays de l'Ourcq	19 680,31	5
Communauté de communes du Pays de Nemours	47 312,50	10
Communauté de communes du Pays Houdanais	63 708,42	10
Communauté de communes Plaines et Monts de France	26 039,28	5
Communauté de communes des Portes de l'Île-de-France	27 895,82	3
Communauté d'agglomération de Rambouillet Territoires	182 804,93	35
Communauté d'agglomération Roissy Pays de France	575 651,94	148
Communauté de communes de Val Briard	39 889,88	8
Communauté d'agglomération Melun Val de Seine	178 651,77	60
Communauté de communes de la Vallée de l'Oise	70 452,98	13
EPT Vallée Sud Grand Paris	398 840,06	116
Communauté de communes Vexin Centre	47 156,00	15
Conseil départemental du Val d'Oise	1 287 566,87	266
Conseil départemental des Hauts-de-Seine	<i>en cours de mise en place</i>	
Total	5 111 004,41	1 141

Source : « InitiActive Île-de-France »

6 LE SUIVI ET LE CONTROLE DES FONDS UTILISES

6.1 Un dispositif clairement formalisé dans la convention tripartite

L'article 7 (« Gouvernance, pilotage, information et suivi du fonds ») de la convention tripartite a mis en place un dispositif de pilotage, de *reporting* et d'évaluation. Ce dispositif n'a pas été modifié sur le fond par les avenants successifs à la convention. Seuls les trois derniers (n^{os} 5, 6 et 7) ont porté sur l'article 7, sans apporter de changement sur les différents modes opératoires prévus¹⁸.

À la demande de la région et de la Banque des Territoires, opérant pour le compte de la CDC, un audit externe a été conduit pour vérifier la robustesse des processus et la bonne gestion des fonds par « InitiActive Île-de-France ». Cet audit a été mené en deux temps par le cabinet Deloitte et a donné lieu à deux rapports : un premier rendu en septembre 2020 et un second en janvier 2021.

6.2 Le *reporting* de « InitiActive Île-de-France » et le suivi par la région

Le rôle de coordination confié à l'association « InitiActive Île-de-France » s'accompagne d'une obligation de *reporting* complet et régulier envers la région et la Banque des Territoires.

Durant la période d'octroi des avances (qui a pris fin le 30 avril 2021), « InitiActive Île-de-France » devait fournir à ses deux cocontractants les documents suivants :

- un état hebdomadaire détaillé des consommations du fonds général et par souscripteur du fonds ;
- un état hebdomadaire des consommations des montants mobilisés auprès de chaque contributeur ;
- un rapport de synthèse bimensuel reprenant les éléments hebdomadaires susmentionnés, et précisant par ailleurs (selon des répartitions par nombre d'ETP, par territoire d'implantation, par chiffre d'affaires et par secteur d'activité) le nombre d'entreprises ayant déposé une demande ainsi que le nombre de dossiers instruits, acceptés ou refusés.

L'audit mené par le cabinet Deloitte, tout en constatant dès le départ une conformité du *reporting* de « InitiActive Île-de-France » aux attendus de la convention sur la forme, a soulevé dans son premier rapport quelques incohérences¹⁹ et pistes d'améliorations. En réponse, l'association a effectué un travail de correction et a enrichi sa palette d'indicateurs de suivi. Le risque de fiabilité initialement identifié n'a ainsi plus été mentionné dans le rapport suivant.

La transmission de l'ensemble des états et rapports visés par l'article 7 de la convention ont été communiqués par la région.

Les états hebdomadaires remontés par « InitiActive Île-de-France » à la région l'ont été de manière constante depuis le premier état, daté du 24 juillet 2020 (soit un mois après la signature de la convention) jusqu'au dernier état en date du 6 mai 2021. À l'inverse, les états ont parfois été produits de façon *infra*-hebdomadaire en fonction des besoins. La conformité aux attendus posés par l'article 7 de la convention est bel et bien constatée. La pertinence de ces documents et leur utilité pour le pilotage du dispositif n'appelle pas de réserve de la part de la chambre. Ils ont permis à la région d'avoir en temps réel une vision sur le nombre des demandes reçues et traitées, sur les montants distribués par département, type de structure, secteur d'activité, sur la consommation des enveloppes de crédits ou encore sur le nombre d'emplois concernés.

¹⁸ Les modifications ont simplement pris en compte les évolutions successives des dates de fin de gestion du Fonds Résilience.

¹⁹ Observation sur le support au COPIL du 17 septembre 2020, concernant le nombre de dossiers déposés et l'écart entre les montants votés et décaissés.

Les rapports de synthèse bimensuels transmis par la région ne sont pas explicitement identifiés comme provenant de « InitiActive Île-de-France » (absence de toute identification visuelle de la structure) et ne sont pas datés non plus. Les dates de production de ces documents n'apparaissent que dans le nom des fichiers informatiques correspondants. Elles sont cohérentes avec les éléments de calendrier systématiquement mentionnés en dernières pages. Le premier rapport est identifié comme datant du 17 juin 2020 (soit deux jours avant la signature de la convention), le dernier rapport est identifié comme datant du 20 mai 2021. Globalement, le respect de la périodicité fixée par la convention a été observé, Conformément à l'article 7, ces documents se sont enrichis en réponse à l'audit externe mené par le cabinet Deloitte et remplissent, selon la chambre, leur rôle dans le suivi et l'aide au pilotage. Ils apportent en particulier des précisions sur les décaissements réalisés, sur l'avancement des conventionnements et financements, ainsi que sur celui des remboursements et des impayés.

Le déblocage des fonds est par ailleurs sécurisé par le mode de fonctionnement du logiciel Xloan qui assure automatiquement des contrôles de cohérence avec le logiciel MGdis, élimine systématiquement les doublons et calcule les tableaux d'amortissement pour chaque avance accordée.

La région a illustré son suivi du dispositif en fournissant à la chambre ses propres documents de synthèse qui montrent une appropriation des éléments de *reporting* de « InitiActive Île-de-France » et dressent des points d'étape clairs et complets.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	36
Annexe n° 2. Contributions au « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités »	38
Annexe n° 3. Échantillon de dossiers traités par Paris Initiative Entreprise	39
Annexe n°4. Glossaire des sigles	40

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du conseil régional d'Île-de-France au titre du Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités, que la collectivité a abondé financièrement et qui se trouve géré notamment par les trois associations suivantes : InitiActive Île-de-France, France Active Île-de-France et Paris Initiative Entreprise a porté sur les exercices 2020 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs et dirigeants étaient les suivants :

- Mme Valérie Pecresse, présidente du conseil régional depuis le 18 décembre 2015 ;
- M. Lionnel Rainfray et Mme Francine Savidan, co-présidents du conseil d'administration d'InitiActive Île-de-France ;
- M. Lionnel Rainfray, président du conseil d'administration de France Active Île-de-France ;
- M. Lucien Jibert, président du conseil d'administration de Paris Initiative Entreprise.

Ayant délibéré en sa 3^{ème} section, le 19 juillet 2022, la chambre a décidé, en application de l'article R. 243-5-1 du code des juridictions financières, de faire figurer les observations correspondant aux contrôles des quatre organismes précités dans un unique rapport d'observations provisoires.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des juridictions financières :

Ministère public		Nombre	Date
Avis de compétence		3	10 février 2022

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	3 février 2022	Région d'Île-de-France
	3 mars 2022	InitiActive Île-de-France
	3 mars 2022	France Active Île-de-France
	3 mars 2022	Paris Initiative Entreprise
Entretien de début de contrôle	9 mars 2022	Région d'Île-de-France
	16 mars 2022	InitiActive Île-de-France
	16 mars 2022	France Active Île-de-France
	15 mars 2022	Paris Initiative Entreprise
Entretien de fin d'instruction	14 juin 2022	Région d'Île-de-France
	16 juin 2022	« InitiActive Île-de-France »
	16 juin 2022	« France Active Île-de-France »
	16 juin 2022	« Paris Initiative Entreprise »

Délibéré concernant le :		Date	
Rapport d'instruction à fin d'observations provisoires		19 juillet 2022	

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	4	Envois le 22/09/2022	Région Île-de-France Paris Initiative Entreprise France Active Île-de-France InitiActive Ile-de-France
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	6	Envois le 22/09/2022	Département 77 Département 91 Département 92 Département 95 DRFiP 75 Préfet de Région
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	Nombre		Date
	5		Région (23/11/2022) Département 92 (25/11/2022) Département 77 (3/11/2022) Paris Initiative Entreprise (22/11/2022) InitiActive Ile-de-France (21/11/2022)

Délibéré de la formation compétente		Date	
Rapport d'observations définitives		5 janvier 2023	
Document	Nombre	Date	Destinataire
Notification du rapport d'observations définitives	4	31 janvier 2023	Région Île-de-France Paris Initiative Entreprise France Active Île-de-France InitiActive Ile-de-France
Notification d'extraits du rapport d'observations définitives		-	-
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		27/03/2023

Annexe n° 2. Contributions au « Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités »

Financier	Montant total conventionné (en €)
Conseil régional IDF	37 500 000,00
Banque des Territoires	37 500 000,00
Communauté d'agglomération Communauté Paris-Saclay	3 000 000,00
Communauté d'agglomération Coulommiers Pays de Brie	211 960,00
Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	365 070,00
Communauté d'agglomération de Cœur d'Essonne Agglomération	400 000,00
Communauté d'agglomération de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	600 000,00
Communauté d'agglomération de l'Etampois Sud Essonne	88 125,00
Communauté d'agglomération de Marne et Gondoire	242 820,00
Communauté d'agglomération de Melun Val de Seine	206 671,00
Communauté d'agglomération de Paris - Vallée de la Marne	453 420,00
Communauté d'agglomération de Plaine Vallée	334 410,00
Communauté d'agglomération de Rambouillet Territoires	188 400,00
Communauté d'agglomération de Roissy Pays de France	633 225,00
Communauté d'agglomération de Saint-Germain Boucles de Seine	695 775,00
Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines	660 000,00
Communauté d'agglomération de Val d'Europe Agglomération	102 500,00
Communauté d'agglomération de Val d'Yerres Val de Seine	155 000,00
Communauté d'agglomération de Val Parisis	478 470,00
Communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc	601 125,00
Communauté d'agglomération du Pays de Fontainebleau	159 825,00
Communauté d'agglomération du Pays de Meaux	182 905,00
Communauté de communes Bassée-Montois	32 275,00
Communauté de communes Brie des Rivières et Châteaux	57 175,00
Communauté de communes Carnelle - Pays de France	51 810,00
Communauté de communes de Gâtinais Val-de-Loing	34 440,00
Communauté de communes de la Brie Nangissienne	59 930,00
Communauté de communes de la Haute vallée de Chevreuse	55 710,00
Communauté de communes de la Vallée de l'Oise et des Trois Forêts	71 550,00
Communauté de communes de L'Orée de la Brie	57 300,00
Communauté de communes de Moret Seine et Loing	44 190,00
Communauté de communes de Val Briard	49 675,00
Communauté de communes des Deux Morin	56 665,00
Communauté de communes des Deux Vallées	22 000,00
Communauté de communes des Portes Briardes entre Villes et Forêts	98 940,00
Communauté de communes des Portes de l'Île-de-France	36 280,00
Communauté de communes du Cœur d'Yvelines	124 920,00
Communauté de communes du Dourdannais en Hurepoix	45 000,00
Communauté de communes du Haut Val d'Oise	52 075,00
Communauté de communes du Pays de Limours	46 350,00
Communauté de communes du Pays de l'Ourcq	50 000,00
Communauté de communes du Pays de Montereau	36 915,00
Communauté de communes du Pays de Nemours	48 450,00
Communauté de communes du Pays Houdanais	101 820,00
Communauté de communes du Provinois	53 050,00
Communauté de communes du Val d'Essonne	500 000,00
Communauté de communes du Vexin-Val de Seine	30 100,00
Communauté de communes entre Juine et Renarde	50 000,00
Communauté de communes Gally Mauldre	63 960,00
Communauté de communes Plaines et Monts de France	35 225,00
Communauté de communes Sausseron Impressionnistes	39 650,00
Communauté de communes Vexin Centre	49 570,00
Communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise	1 003 200,00
T10-Paris Est Marne et Bois	1 100 020,00
T11-Grand Paris Sud Est Avenir	525 625,00
T12-Grand-Orly Seine Bièvre	1 205 375,00
T1-Paris	13 750 000,00
T2-Vallée Sud Grand Paris	700 000,00
T3-Grand Paris Seine Ouest	901 200,00
T4-Paris Ouest La Défense	1 711 720,00
T5-Boucle Nord de Seine	918 625,00
T6-Plaine Commune	700 000,00
T7-Paris Terres d'Envol	604 900,00
T8-Est ensemble	1 023 350,00
T9-Grand Paris - Grand Est	525 000,00
CD Hauts de Seine	3 627 380,00
CD Seine et Marne	3 440 000,00
CD Val d'Oise	2 770 300,00
MGP	21 000 000,00
CD Essonne	2 370 300,00
Ensemble	144 691 721,00

Annexe n° 3. Échantillon de dossiers traités par Paris Initiative Entreprise

Libellé - Demandeur (anonymisé)	Nombre d'emplois salariés (ETP)*	Date de validation	Montant demandé	Montant accordé (décision)	Pourcentage accordé	Présence des PJ (9 item, art. 6 convention)	Vérifications			Analyse			Procédure			
							Recevabilité (9 conditions, art. 4 convention)	Plan de trésorerie conforme (mode opératoire PIE)	Contrôle vigilance capitaux (art. 6 convention)	Nature du besoin (2 items)	Réalité du besoin (3 items)	Solvabilité (3 items)	Respect plafond et durée	Respect délai de traitement	Respect format décision	Respect traçabilité décision
	20	18/12/2020	100 000 €	100 000 €	100%	-4	-1	NON	NON	OK	-1	OK	OK	OK	OK	NON
	17	02/04/2021	100 000 €	30 000 €	30%	OK	OK	NON	NON	NON	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	2	18/12/2020	48 800 €	19 000 €	39%	OK	-2	NON	NON	PARTIEL	-2	-1	OK	OK	OK	NON
	2	22/12/2020	50 000 €	15 000 €	30%	OK	OK	OUI	NON	OUI	OK	-3	OK	OK	OK	NON
	1	02/10/2020	20 000 €	20 000 €	100%	-3	-2	OUI	OUI	OK	OK	OK	OK	OK	OK	NON
	1,6	09/04/2021	40 000 €	10 000 €	25%	-3	-3	OUI	NON	OK	-1	OK	OK	OK	OK	NON
	3	07/04/2021	50 000 €	16 000 €	32%	OK	OK	NON	NON	OK	-1	-1	OK	OK	OK	NON
	1	08/11/2020	10 000 €	10 000 €	100%	OK	OK	OUI	NON	OUI	OK	-1	OK	OK	OK	NON
	17	29/03/2021	100 000 €	49 000 €	49%	OK	-1	NON	NON	OK	-1	-1	OK	OK	OK	NON
	4	08/04/2021	50 000 €	28 500 €	57%	-5	-2	NON	NON	OK	-2	OK	NON	OK	OK	OK
	3	20/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	-1	-3	NON	NON	NON	-2	OK	OK	OK	OK	NON
	1	29/03/2021	50 000 €	30 000 €	60%	-5	-2	NON	NON	OK	-3	-3	NON	OK	OK	NON
	4	16/10/2020	40 000 €	40 000 €	100%	-4	-2	OUI	OUI	OK	OK	OK	OK	OK	OK	NON
	0	21/08/2020	50 000 €	5 000 €	10%	-1	-4	NON	NON	PARTIEL	-1	OK	OK	OK	OK	NON
	6	26/06/2020	49 500 €	3 000 €	6%	OK	OK	NON	NON	OK	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	1	17/12/2020	25 000 €	19 000 €	76%	-4	-2	NON	NON	OK	-3	OK	OK	OK	OK	NON
	10	26/12/2020	50 000 €	50 000 €	100%	OK	-4	NON	NON	PARTIEL	-3	-1	NON	OK	OK	NON
	7	18/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	OK	-2	OUI	NON	PARTIEL	-2	-2	OK	NON	OK	NON
	2	06/10/2021	15 000 €	10 000 €	67%	OK	OK	NON	NON	OUI	-2	OK	OK	OK	OK	NON
	4	21/12/2020	30 000 €	10 000 €	33%	OK	-3	NON	NON	PARTIEL	-3	-1	OK	OK	OK	NON
	5	26/12/2021	30 000 €	19 000 €	63%	OK	OK	OUI	NON	OUI	OK	-2	OK	OK	OK	NON
	4	14/12/2020	40 000 €	19 000 €	48%	-3	-1	NON	NON	OK	-2	OK	OK	OK	NON	NON
	5	29/07/2020	75 000 €	10 000 €	13%	OK	-3	NON	NON	PARTIEL	-3	-1	OK	OK	OK	NON
	1	09/12/2020	10 000 €	10 000 €	100%	OK	OK	NON	NON	OUI	-2	OK	OK	OK	OK	NON
	1	22/12/2020	50 000 €	3 000 €	6%	-1	-6	NON	NON	PARTIEL	-2	OK	OK	OK	OK	NON
	1	18/12/2020	10 000 €	10 000 €	100%	OK	-3	NON	NON	PARTIEL	-3	-3	OK	OK	OK	NON
	10	22/12/2020	100 000 €	100 000 €	100%	-1	-4	NON	NON	PARTIEL	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	12	18/12/2020	100 000 €	100 000 €	100%	-3	-2	OUI	NON	OK	OK	OK	OK	OK	OK	NON
	1	23/12/2020	20 000 €	10 000 €	50%	-4	-2	NON	OUI	OK	-3	OK	OK	OK	OK	OK
	2	22/12/2020	50 000 €	19 900 €	40%	-1	-4	NON	NON	PARTIEL	-3	-2	OK	OK	OK	NON
	2	16/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	-1	-3	NON	NON	PARTIEL	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	1	30/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	-3	-2	NON	NON	OK	-2	OK	OK	OK	OK	NON
	1	20/12/2020	50 000 €	10 000 €	20%	-1	-5	NON	NON	PARTIEL	-1	-2	OK	NON	OK	NON
	1	08/04/2021	40 000 €	10 000 €	25%	-1	-3	OUI	NON	PARTIEL	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	1	07/04/2021	8 000 €	3 000 €	38%	-4	-2	NON	NON	OK	-3	-2	OK	OK	OK	NON
	1	07/04/2021	8 000 €	3 000 €	38%	OK	-1	NON	NON	OUI	-3	-2	OK	OK	OK	NON
	2	16/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	OK	OK	NON	NON	OUI	OK	-1	OK	OK	OK	NON
	5	16/12/2020	50 000 €	19 000 €	38%	OK	OK	NON	NON	OUI	OK	-3	OK	OK	OK	NON
	4	06/04/2021	50 000 €	49 000 €	98%	OK	OK	NON	NON	PARTIEL	-2	-2	OK	OK	OK	NON
	1	29/06/2020	45 000 €	10 000 €	22%	-4	-2	NON	OUI	OK	-2	OK	OK	OK	OK	OK

* hors travailleurs handicapés et salariés en insertion professionnelle

Source : chambre régionale des comptes d'après la base de données MGdis

Annexe n°4. Glossaire des sigles

ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
AE	Autorisation d'engagement
AP	Autorisation de programme
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	Code général des collectivités territoriales
EPT	Établissements publics territoriaux
ESS	Économie sociale et solidaire
ETP	Équivalent temps plein
Insee	Institut national de la statistique et des études économique
MGP	Métropole du Grand Paris
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et l'allocation familiales

REPONSE

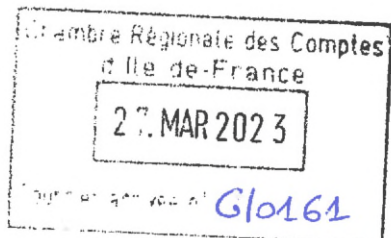
**DE MADAME VALÉRIE PÉCRESSE
PRESIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL ÎLE-DE-FRANCE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

La Présidente

Saint-Ouen-sur-Seine, le 10/03/2022

VP/BO/DAZ/D23-CRIDF - 000590



Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des Comptes

6 cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE-LA-VALLE Cedex 2

Réf : Rapports n°2022-0246 R, 2022-0247 R,
2022-0248 R et 2022-0249 R

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception du rapport d'observations définitives concernant le contrôle que la Chambre Régionale des Comptes a effectué sur le Fonds Résilience Île-de-France & Collectivités. Je vous remercie pour ce travail d'analyse approfondi et pour la prise en compte des commentaires dont nous vous avons fait part à l'issue de la transmission du rapport d'observations provisoires.

Ce rapport constitue une marque de reconnaissance de l'ambition portée par notre collectivité durant la crise sanitaire. Il met en relief le travail réalisé par l'ensemble des équipes et partenaires mobilisés dans des circonstances exceptionnelles pour la conception et la mise en œuvre du Fonds Résilience.

En effet, le Fonds Résilience a été caractérisé par une forte dimension partenariale afin de répondre aux défis urgents auxquels les TPE-PME franciliennes étaient confrontées durant les premiers mois de la crise liée à la pandémie de Covid-19. La Région y a pleinement joué son rôle en tant que chef de file du développement économique.

Ainsi que ce rapport le souligne, les objectifs du dispositif ont été largement atteints puisque près de 7 200 entreprises ont été aidées et 145 M€ versés. L'extrême réactivité des services et des partenaires a permis d'apporter un soutien décisif aux entreprises franciliennes, tout en maintenant une sélectivité indispensable au bon usage des deniers publics. Comme vous le soulignez également, les quelques imperfections observées dans la phase d'instruction des dossiers et dans l'autorisation de maniement des fonds résultent directement des conditions d'urgence et de l'impératif de réactivité qui ont marqué le déploiement du Fonds Résilience.

Si les grands constats de ce rapport sont ainsi partagés par la région Île-de-France, quelques éléments appellent des observations supplémentaires de ma part.

Conseil régional

2 rue Simone Veil 93400 Saint-Ouen-sur-Seine
Tél. : 01 53 85 53 85

www.iledefrance.fr



RegionileDeFrance



@iledefrance

Ce rapport indique que la création du fonds serait plus tardive que d'autres régions (page 11), en raison notamment de la densité du tissu économique francilien, du montant sans équivalent en France de ce fonds et du nombre important de partenaires à coordonner. Je tiens à cet égard à préciser que la région Île de France, par l'intermédiaire du prêt Rebond, proposait dès le 5 mai 2020 un premier niveau de réponse pour les TPE.

S'agissant de la souplesse laissée sur la détermination du montant de l'avance (page 28), elle répondait à une volonté d'ajuster l'aide au plus près des besoins réels des entreprises dont les profils et les problématiques pouvaient varier. C'est aussi ce qui a aussi motivé le choix d'une instruction personnalisée et personnifiée. Cette pratique a aussi permis au plus grand nombre de bénéficier de cette aide et d'assurer une gestion optimale de l'enveloppe.

Enfin, si ce rapport déplore sur la forme le manque de motivation de la mise en œuvre du renoncement aux remboursements des avances (page 35), je me félicite qu'il reconnaisse en même temps que la conjoncture jusqu'à l'été 2021, justifiait la nécessité d'un soutien supplémentaire pour cette population d'entreprises. Sur le renoncement à des recettes futures non négligeables, je souhaite plutôt mettre en avant la gestion rigoureuse de notre collectivité qui nous a donné les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure.

Je me félicite donc que ce rapport vienne confirmer que le Fonds Résilience a été à la hauteur des enjeux auxquels les entreprises franciliennes étaient confrontées. Il s'est notamment distingué :

- Par son accessibilité, grâce à la combinaison d'un maillage territorial (rendu possible par les opérateurs instructeurs et l'implication financière et humaine des collectivités locales franciliennes), et une organisation qui a garantie l'égalité de traitement.
- Par sa simplicité, sa lisibilité et sa réactivité pour les entreprises grâce à des outils et un process d'instruction clairs et proportionnés pour les entreprises permettant un traitement rapide des dossiers.
- Par son adaptabilité, grâce à une gouvernance et un opérateur en prise avec les évolutions réglementaires et conjoncturelles.

Nous soumettrons aux élus la recommandation que vous formulez sur la nécessaire évaluation de l'efficacité de ce dispositif et de ses impacts sur les entreprises aidées. Il s'agit d'une pratique habituelle de la Région à laquelle je suis, vous le savez, très attachée.

Je vous prie, d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Valérie PECRESSE



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france