



### Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de membres des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

## Aide du secteur public aux entreprises<sup>1</sup>

Le soutien du secteur public aux entreprises peut contribuer à répondre aux besoins de liquidité ou de solvabilité pendant la pandémie et à faire en sorte que les économies soient prêtes à rebondir une fois que les mesures de distanciation sociale seront assouplies. Cette aide doit être ciblée, provisoire et accordée en temps opportun. L'effet sur le budget et la dette publics peut être considérable. C'est pourquoi il est impératif de veiller à fournir cette aide en respectant les principes de transparence et d'autonomie pour garantir une bonne gouvernance. Elle doit être chiffrée, comptabilisée et faire l'objet d'un suivi. Les pouvoirs publics ont annoncé une série de mesures, notamment des allègements fiscaux et des subventions. De nombreux pays ont aussi eu recours aux garanties de prêt comme principal dispositif d'appui aux petites et moyennes entreprises. Il se peut que les grandes entreprises des secteurs stratégiques aient besoin d'une injection de capitaux à mesure que la crise s'intensifie.

### I. LES POUVOIRS PUBLICS APPORTENT UNE AIDE AUX ENTREPRISES POUR SOUTENIR L'EMPLOI ET EVITER DES PERTURBATIONS ECONOMIQUES A LONG TERME.

La catastrophe humaine et économique causée par la Covid-19 justifie fortement l'appui temporaire de l'État aux entreprises. Certains secteurs ont été particulièrement touchés (compagnies aériennes, restaurants), mais les dégâts se font sentir dans tous les secteurs et dans tous les pays car les restrictions sur les mouvements pèsent sur l'activité. L'absence d'aides publiques pourrait aggraver et prolonger la récession et fortement perturber tant le fonctionnement des entreprises que les vies des travailleurs. L'appui budgétaire peut répondre aux besoins de liquidités des entreprises et les encourager à préserver l'emploi et les salaires. Dans les secteurs les plus vulnérables, les entreprises peuvent aussi être confrontées

<sup>1</sup> Rédigé par Emre Balibek, Paulo Medas, John Ralyea et Sandeep Saxena.

à des problèmes d'insolvabilité à mesure que la crise s'aggrave. Il est essentiel d'éviter les conséquences à long terme que pourraient causer les faillites, les réductions d'effectifs ou les liquidations d'actifs.

L'aide publique aux entreprises devrait être ciblée, provisoire et accordée en temps opportun. Il se peut que certains secteurs aient uniquement besoin de liquidités pour payer les salaires et couvrir d'autres besoins de fonds de roulement. Pour d'autres, une aide financière plus importante sera nécessaire pour remédier aux problèmes de solvabilité et éviter une faillite perturbatrice, surtout dans le cas des entreprises ou secteurs d'importance systémique. Les pouvoirs publics devront trouver l'équilibre entre aide directe aux ménages et soutien aux entreprises qui les emploient. Cela dépendra des circonstances spécifiques à chaque pays. En effet, il peut parfois être plus facile d'atteindre les ménages que les petites entreprises ou les travailleurs indépendants, en particulier ceux faisant partie de l'économie informelle (c.-à-d., totalement en dehors du système fiscal). À mesure que les mesures d'endiguement seront levées, les aides spécifiques aux entreprises devront être supprimées et éventuellement remplacées par un programme de relance plus global.

Les pays ont adopté diverses formes d'aide. Il s'agit de choisir judicieusement les meilleurs outils pour atteindre les objectifs (par exemple, préserver l'emploi, soutenir l'investissement et maintenir les chaînes d'approvisionnement essentielles). Plusieurs aspects spécifiques aux pays sont à prendre en compte : i) contraintes de financement de l'État. Celles-ci détermineront en partie le montant et la nature de l'aide mobilisée (en effet, l'effet d'une baisse des impôts ou d'une hausse des subventions sur le budget sera immédiat, tandis que celui des garanties peut être plus tardif); ii) capacités administratives pour fournir un appui en temps opportun : parmi les outils disponibles, lesquels sont les plus efficaces et faciles à employer ?; et iii) situation et caractéristiques des entreprises bénéficiaires (pénurie temporaire de liquidités ou faillite, taille de l'entreprise) et couverture prévue (soutien à toutes les petites et moyennes entreprises (PME) ou à un secteur particulier). Il se peut par exemple que l'aide aux PME sous forme de prêts garantis soit plus facile et plus efficace à mettre en application que d'autres outils (tels que l'appui sous forme de fonds propres). Les principaux types d'aides spécifiques aux entreprises sont les suivants :

- *Les mesures relatives aux recettes* : elles visent à fournir des liquidités aux entreprises qui rencontreraient des difficultés à payer leurs impôts ou d'autres frais (voir le document sur les mesures fiscales). Celles-ci comprennent les reports d'impôt (Chine, Allemagne, Italie, Japon, Corée, Brésil, Indonésie, Russie), l'allègement fiscal (Chine, Royaume-Uni, Corée, Indonésie, Russie) et d'autres mesures comme celle consistant à actualiser les prélèvements d'impôts en tenant compte des nouvelles circonstances.<sup>2</sup> En Australie, par exemple, les entreprises dans les régions les plus touchées par la Covid-19 ont bénéficié d'une exonération de droits et cotisations et en Russie, l'échéance des déclarations fiscales pour les entreprises dans les secteurs du tourisme et de l'aviation a été reportée.
- *Les mesures relatives aux dépenses* : elles facilitent le paiement des salaires et répondent aux autres besoins de liquidité. Ces mesures comprennent les subventions salariales (notamment en France, en

---

<sup>2</sup> La Chine a notamment abaissé les taux de TVA pour les petites entreprises opérant dans les zones affectées (jusqu'au 31 mai 2020); fourni un allègement de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises des secteurs touchés; reporté les cotisations de sécurité sociale pour toutes les entreprises de la province de Hubei et pour toutes les PME dans les autres provinces jusqu'à juin (les cotisations ont été réduites de 50 % pour les grandes entreprises d'autres provinces jusqu'à avril).

Allemagne, au Japon, en Australie et en Corée), les transferts, ou l'apport plus général de liquidités aux entreprises (notamment au Canada, en Allemagne, au Japon, en Russie). Les subventions salariales permettent de préserver la relation employeur-employé, ce qui pourrait accélérer la reprise économique. Le Japon, par exemple, a octroyé des subventions; un milliard de yens ont été versés aux petites entreprises qui se sont procuré du matériel ou des systèmes informatiques destinés au télétravail.

- Les *garanties publiques* ont été largement utilisées lors des crises antérieures et de la crise actuelle. Les garanties cadres (par exemple, celles qui couvrent les prêts aux PME) sont souvent plus efficaces que les aides publiques directes, car les coûts de transaction liés à l'octroi de subventions ou de prêts à de multiples bénéficiaires sont souvent plus élevés.<sup>3</sup> Des garanties ponctuelles peuvent également être accordées aux grandes entreprises les plus touchées afin qu'elles puissent avoir accès à un crédit moins coûteux. De nombreux pays européens ont déjà annoncé des garanties de prêt, dont le montant total, 2.250 milliards de dollars environ, ne cesse d'augmenter.<sup>4</sup> En dehors de l'Europe, le Bahreïn, la Chine et le Pérou ont notamment fourni des garanties de prêts. Dans certains cas, ces garanties comportent un élément don si les PME s'en servent pour préserver des emplois (comme aux États-Unis), ce qui pourrait être très important pour les entreprises confrontées à de plus grandes difficultés financières.
- L'État peut également fournir des *prêts bonifiés* (c'est notamment ce que comptent faire les États-Unis). Ces mesures s'avéreront particulièrement utiles pour les entreprises qui sont surtout confrontées à des problèmes de liquidités. Toutefois, des mesures supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires pour aider les entreprises les plus vulnérables, les entreprises les plus grandes ou celles qui sont stratégiques face au risque d'insolvabilité. Celles-ci pourraient inclure des *dons et des injections de fonds propres* (comme lors des crises financières mondiales).<sup>5</sup> L'injection de fonds propres a l'avantage d'améliorer immédiatement le bilan de l'entreprise et de réduire les coûts et risques de financement, lui permettant ainsi de poursuivre ses activités et de continuer d'investir. En tant qu'actionnaire, l'État aura voix au chapitre pour garantir une utilisation efficace de l'argent du contribuable, y compris en établissant des conditions pour les injections de fonds propres (qui pourraient s'inscrire dans la loi). En revanche, les fonds propres sont de rang inférieur à la dette et pourraient être plus risqués pour l'État si la crise venait à se poursuivre.

---

<sup>3</sup>Un grand nombre de pays de l'OCDE ont renforcé leurs dispositifs de garantie de crédit pour appuyer les petites et moyennes entreprises (PME) après la crise financière mondiale, dont l'Italie, la Corée, le Danemark et le Portugal.

<sup>4</sup>Par exemple, l'Allemagne (825 milliards d'euros), la France (300 milliards d'euros), l'Italie (350 milliards d'euros), l'Espagne (100 milliards d'euros) et le Royaume-Uni (330 milliards de livres sterling). La Commission européenne a assoupli les règles relatives aux aides publiques au sein de l'UE pour donner aux pouvoirs publics toute la souplesse dont ils ont besoin pour appuyer l'économie nationale.

<sup>5</sup> À titre d'exemple, l'État américain a apporté un soutien financier à l'industrie automobile en 2008 et a pris une participation dans General Motors et Chrysler afin d'éviter la perte de nombreux emplois. Pour un examen de certains des enseignements, voir Richard Anderson et Charles Gascon dans « Closer Look: Assistance Programs in the Wake of the Crisis », Reserve Bank of St. Louis (2011).

- *Utilisation de mesures extrabudgétaires.* Certains États pourraient se servir des entités à vocation spéciale pour octroyer des aides (comme le fonds de solidarité en France<sup>6</sup> ou le fonds de stabilisation économique allemand, WSF). En tant qu'entités extrabudgétaires, ces fonds peuvent recevoir des ressources budgétaires et sont gérés par les autorités publiques. L'aide publique peut également être accordée par le biais des banques publiques ou d'autres établissements financiers publics (voir le document relatif à l'appui des banques publiques en faveur des ménages et des entreprises).

## II. MISE EN ŒUVRE DU BUDGET ET TRANSPARENCE

---

Ces mesures peuvent avoir des répercussions considérables sur le budget et la dette publics. C'est pourquoi il est crucial de veiller à ce que cette aide spécifique aux entreprises soit fournie en respectant les principes de transparence et d'autonomie pour garantir une bonne gouvernance. Toutes les décisions et les annonces des autorités doivent faire l'objet d'une estimation de coûts, d'un procès-verbal et d'un suivi. L'État devrait veiller à ce que des mécanismes soient en place pour contrôler et surveiller l'exposition aux risques des garanties, des autres engagements conditionnels et des opérations quasi budgétaires. L'État devrait aussi envisager des mesures d'atténuation des risques. Les garanties partielles, les franchises et les frais peuvent, par exemple, contribuer à remédier aux problèmes d'aléa moral et d'antisélection souvent liés à l'utilisation de garanties. Par ailleurs, un système de garantie doit clairement préciser à quel titre les prêts garantis peuvent être accordés et plafonner leur montant. Plus généralement, un organe chargé du contrôle ou de l'approbation centralisée, (ministre des Finances ou cabinet, par exemple) aiderait à assurer le suivi de l'appui fourni et à garantir sa cohérence avec les objectifs généraux. Il sera ainsi plus facile de déterminer si les mesures d'atténuation en cours sont appropriées et, le cas échéant, d'établir des stratégies de sortie. Quelques considérations liées à la mise en œuvre :

- *L'appui budgétaire* devrait figurer explicitement dans les documents du budget. Cet appui devrait être octroyé au moyen des circuits d'exécution budgétaire habituels, par le truchement du trésor public. Le système de comptabilité devrait permettre de recenser tant les bénéficiaires que les aides perçues et ces informations devraient systématiquement figurer dans les états financiers de l'État.
- Les fonds extrabudgétaires devraient normalement être découragés, à moins qu'ils soient jugés nécessaires pour des raisons d'efficacité opérationnelle, car ils tendent à compromettre la responsabilisation et la discipline budgétaires. Dans le cas où l'État décide de créer un fonds extrabudgétaire, il serait souhaitable que : i) le produit du fonds soit conservé sur le compte unique du trésor de l'État; ii) les décaissements du fonds suivent les procédures normales d'exécution du budget; et iii) les recettes et les dépenses du fonds soient clairement enregistrées et déclarées dans les documents budgétaires et dans les états financiers annuels.

---

<sup>6</sup>Les mesures annoncées par la France comprennent un fonds de solidarité pour les entreprises (0,75 milliards d'euros), qui sera géré par le directeur général des finances publiques et qui fournira une aide aux micro-entreprises et aux indépendants. Il sera complété par une contribution de 250 millions d'euros de la part des collectivités locales.

- *L'appui quasi budgétaire* devrait être systématiquement mesuré. Les institutions financières devraient être tenues de maintenir des comptes distincts pour ces opérations et partager des informations avec l'État de façon périodique. La taille des activités quasi budgétaires devrait figurer dans les documents budgétaires, de même qu'une analyse de l'impact potentiel sur le budget au cas où les établissements impliqués devraient être indemnisés pour les pertes encourues.
- Les *garanties publiques* devraient être enregistrées et relever du domaine public. Les documents du budget et les états financiers annuels devraient comporter toutes les garanties de l'État. Pour chaque garantie, les administrations publiques devraient au moins communiquer les informations suivantes : i) une brève description de la nature, de l'objet, des bénéficiaires et de la durée attendue; ii) l'engagement financier brut de l'État (le montant maximum garanti, en termes nominaux) ; et iii) toute éventualité de remboursement, de recouvrement ou de demande reconventionnelle de l'État.