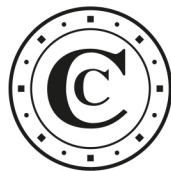


Cour des comptes



Compte de concours financiers
prêts et avances à des
particuliers ou à des organismes
privés

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2017

**Compte de concours financiers Prêts et
avances à des particuliers ou à des
organismes privés**

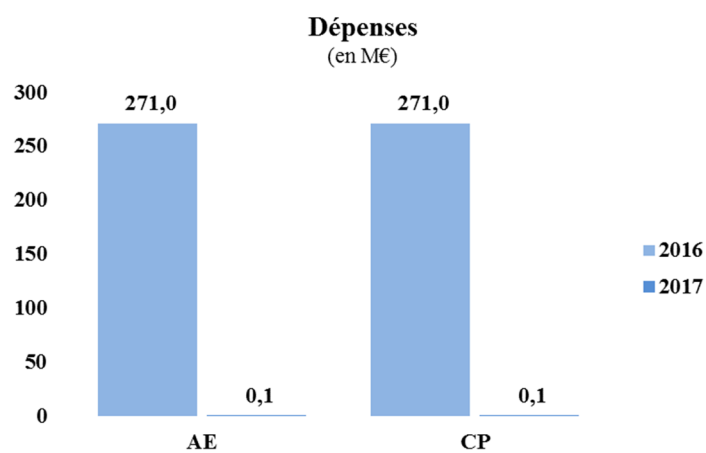
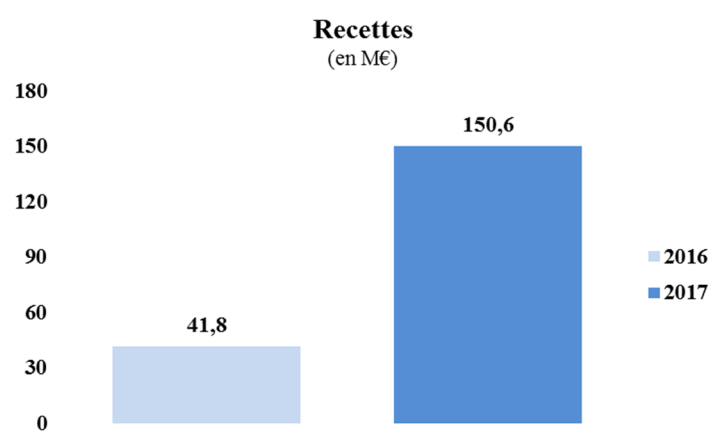
**Programme 861 – Prêts et avances pour le logement des agents
de l'État**

**Programme 862 – Prêts pour le développement économique et
social (FDES)**

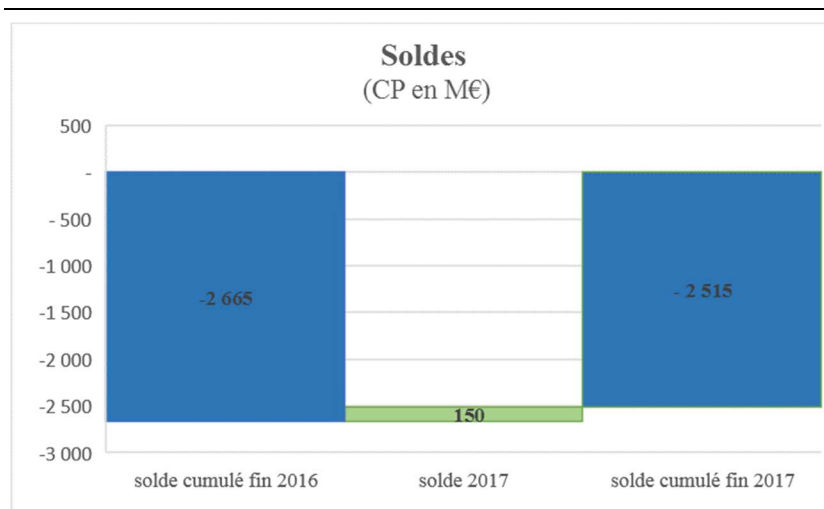
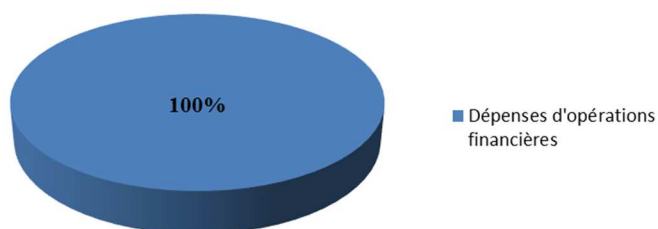
Programme 863 – Prêts à la filière automobile

Synthèse

Les principales données du compte



Répartition de la dépense (en % des CP)



Principales observations

Les dépenses sur le compte se situent à un niveau très faible. Il justifie la suppression du programme des prêts pour le logement des agents de l'État à l'étranger dont les crédits consommés sont les plus faibles et en diminution depuis plusieurs années.

Le dispositif des prêts du fonds de développement économique et social pourrait être réexaminé tant dans sa stratégie que dans ses modalités de gestion

Recommandations de la Cour

Suivi de la recommandation au titre de la gestion 2016

- 1. Supprimer le programme 863 - Prêts à la filière automobile, redondant par rapport aux autres instruments de financement de la filière automobile et dont le niveau des crédits est très faible.*

Cette recommandation a été mise en œuvre en loi de finances pour 2018.

Recommandations formulées au titre de la gestion 2017

- 1. Supprimer le programme 861 - Prêts aux agents de l'État pour le logement à l'étranger, dont le niveau de recours est désormais très faible (nouvelle recommandation).*
- 2. Réexaminer les modalités et le coût de la gestion des prêts FDES avant le terme de l'actuelle convention État/Natixis (nouvelle recommandation).*

Sommaire

Introduction.....	7
1. RÉSULTATS DE L'EXERCICE : UNE QUASI ABSENCE DE CONSOMMATION DE CRÉDITS QUI SE TRADUIT PAR UN SOLDE CRÉDITEUR	8
1.1 Un solde annuel nettement créditeur en 2017, à la différence des années précédentes.....	8
1.2 Des recettes supérieures à la prévision.....	9
2. QUALITÉ DE LA GESTION	11
2.1. Le programme des prêts aux agents de l'État pour le logement à l'étranger pourrait être supprimé au vu de son utilisation très réduite.....	11
2.2. Un critère d'investisseur avisé toujours difficile à respecter pour les prêts FDES	12
2.3. Une démarche de performance limitée.....	13
2.4. Une délégation de la gestion des prêts FDES à réexaminer .	14
3. RECOMMANDATIONS DE LA COUR	16
3.1. Suivi de la recommandation au titre de la gestion 2016.....	16
3.2. Recommandations formulées au titre de la gestion 2017	16

Introduction

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, créé par la loi de finances pour 2006¹, regroupe actuellement quatre programmes :

- le programme 861 - *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État*, retrace les avances de l'État aux agents à l'étranger pour la prise en location d'un logement² ;

- le programme 862 - *Prêts pour le développement économique et social*, porte les prêts du fonds de développement économique et social (FDES)³. Ces prêts sont consentis à des entreprises en difficulté dans le cadre de plans de sauvetage ;

- le programme 863 - *Prêts à la filière automobile*, a été créé en loi de finances rectificative pour 2009 dans le cadre du plan de relance. Ce programme a été supprimé en loi de finances pour 2018, conformément à la recommandation de la Cour;

En 2014, le compte comportait un programme 866 - *Prêts aux petites et moyennes entreprises*, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), qui n'a pas été reconduit. En 2016, le compte comportait un programme 867 - *Soutien à la filière nickel en Nouvelle Calédonie* qui n'a pas été reconduit. La loi de finances pour 2018 a ajouté deux programmes : *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* et *Prêts à Bpifrance pour le développement du crédit-export vers l'Iran*.

Le directeur général du Trésor est responsable de l'ensemble de ces programmes⁴ sauf celui relatif à la liaison express avec l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, dont le responsable est le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 46, I et III complétée par la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art.40-I-2° et la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art.52.

² Loi de finances pour 1979, art.65.

³ Loi de finances pour 1960, art.87.

⁴ En 2017, le relevé des opérations sous *Chorus* indique toujours que les crédits du programme 861 ont été consommés sur une unité opérationnelle de la DGFIP (bureau CE-1D, *Contrôle de la qualité des comptes*). Ce programme est suivi depuis 2015 par la DG Trésor. L'erreur de libellé devra donc être corrigée pour 2018.

1. RÉSULTATS DE L'EXERCICE : UNE QUASI ABSENCE DE CONSOMMATION DE CRÉDITS QUI SE TRADUIT PAR UN SOLDE CRÉDITEUR

1.1 Un solde annuel nettement créditeur en 2017, à la différence des années précédentes

Le solde 2017 (+150 M€) est supérieur à celui prévu en LFI (-66 M€) et à celui de l'année 2016 (-229 M€).

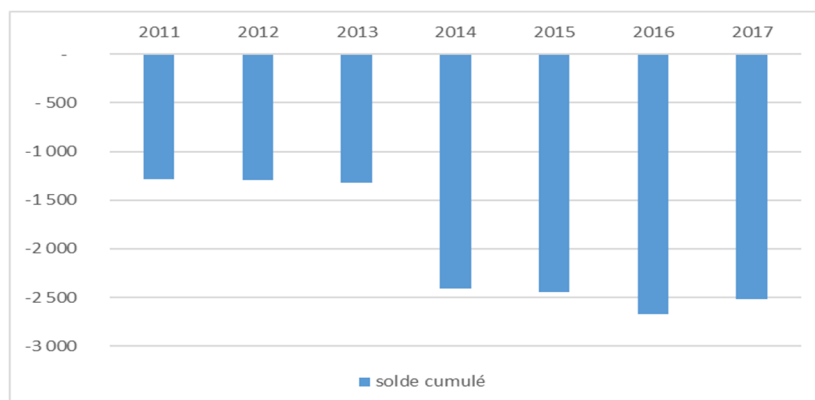
Tableau n° 1 : Soldes en LFI et en exécution 2017

<i>AE/CP en M€</i>	programme 861 (logement fonctionnaires à l'étranger)	programme 862 (FDES)	programme 863 (filiale automobile)	compte
<i>dépenses LFI</i>	0,45	100,00	5,00	105,45
<i>recettes LFI</i>	0,30	38,79	0,00	39,09
<i>solde LFI</i>	-0,15	-61,21	-5,00	-66,36
<i>mouvements LFR</i>	0,00	0,00	-5,00	-5,00
<i>recettes enregistrées</i>	0,06	100,50	50,00	150,56
<i>crédits consommés</i>	0,01	0,13	0,00	0,14
<i>solde exécution</i>	0,05	103,37	50,00	150,42

Source : Cour des comptes d'après LFI, LFR et Chorus

C'est le premier solde positif depuis 2011 (cf. graphique 1), mais il est principalement dû à la quasi absence de consommation de crédits en 2017. Les crédits du programme 863 ont été annulés en LFR pour 2017, conformément à la suppression du programme en LFI pour 2018, ce qui a conduit à encaisser en 2017 les recettes restant à percevoir sur ce programme. Le solde cumulé passe de -2,67 Md€ en 2016 à -2,52 Md€ en 2017.

Graphique n° 1 : Solde cumulé du compte

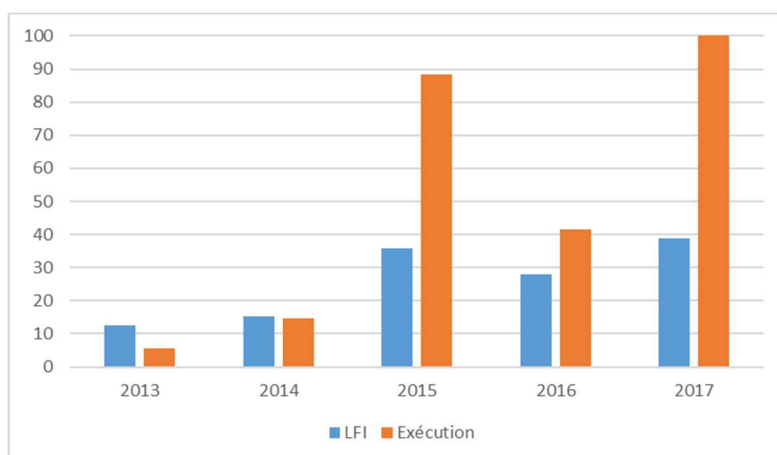


Source : Cour des comptes d'après les lois de règlement et Chorus

1.2 Des recettes supérieures à la prévision

En 2017, les recettes enregistrées (150,6 M€) ont dépassé la prévision de la LFI (39 M€). L'essentiel des recettes (100,5 M€) provient du remboursement des prêts du FDES, dont les écarts à la prévision sont importants, reflétant le niveau d'incertitude associé aux décaissements et aux remboursements de ces prêts.

Graphique n° 2 : Prédiction et exécution des recettes des prêts FDES



Source : Cour des comptes

L'essentiel de l'écart positif de recette a été constitué en 2017 par les remboursements provenant de la Financière La Fayette Turenne (agroalimentaire). En effet, ce prêt a été décidé postérieurement à l'établissement de la prévision de recettes dans le projet annuel de performances. En décembre 2016, l'État était intervenu, seul dans un premier temps, à hauteur de 70 M€ dans le cadre d'une fiducie. En février 2017, du fait de l'engagement de banques, l'État a été remboursé de 57 M€. Sur les 12,7 M€ de l'État restés dans la fiducie, à la suite des prêts de la fiducie à la Financière La Fayette Turenne, la créance résiduelle de l'État est de 5,9 M€, à fin janvier 2018.

En dehors de ce prêt, les remboursements sont globalement conformes à la prévision. Deux écarts de remboursement négatifs ont toutefois été constatés :

- Asco industries (sidérurgie) dont les échéances pour 2017 (2,5 M€) du prêt accordé en 2015 n'ont pu être honorées (redressement judiciaire) ;
- Presstalis dont les échéances (2,3 M€) du prêt accordé en 2012 n'ont pu être respectées.

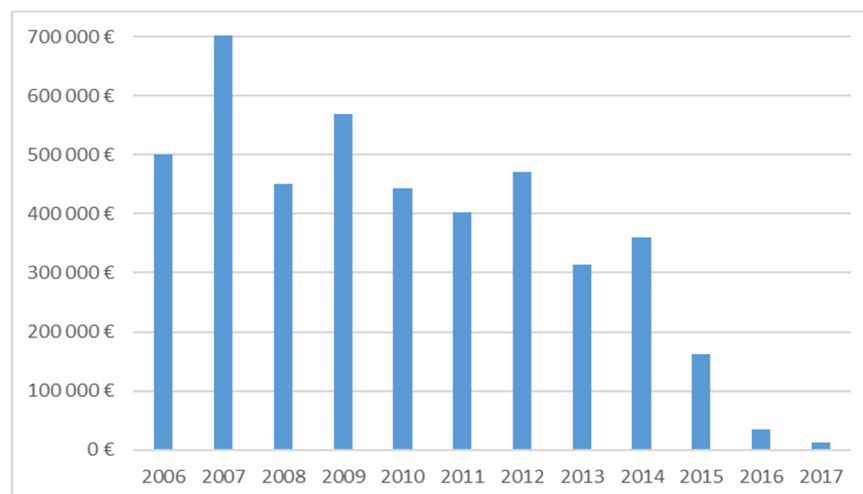
2. QUALITÉ DE LA GESTION

2.1. Le programme des prêts aux agents de l'État pour le logement à l'étranger pourrait être supprimé au vu de son utilisation très réduite

Initialement composé de quatre actions, le programme 861 a été réduit progressivement⁵ à une seule (prise en location d'un logement à l'étranger par les agents de l'État).

La loi de finances pour 1979 a instauré un dispositif d'avances facilitant les démarches des agents nommés à l'étranger pour la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Ces avances portent intérêt à un taux de 1 % et sont remboursables par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Les dossiers sont présentés par les administrations gestionnaires des agents en poste à l'étranger et instruits par la direction générale du Trésor.

⁵ Les actions des « avances aux fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport » et « avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général » ont été supprimées en 2012. L'action des « prêts pour l'amélioration de l'habitat » a été supprimée en 2014.

Graphique n° 3 : Crédits exécutés

Source : Cour des comptes d'après RAP

Les montants consommés (12 240 € en 2017) sont encore en diminution par rapport à l'année précédente (34 000 € en 2016). Les crédits utilisés en 2017 correspondent à un seul dossier pour un montant très faible et divisé par deux par rapport à l'année précédente, elle-même en forte baisse par rapport à celle d'avant. Son niveau d'exécution a atteint celui de son action « prêts pour l'amélioration de l'habitat » au moment de sa suppression en 2014. Ce programme doit être supprimé. L'administration n'a pas d'objection majeure à sa fermeture.

2.2. Un critère d'investisseur avisé toujours difficile à respecter pour les prêts FDES

Des dépréciations importantes ont été réalisées en 2016 et 2017 :

- HVMI : abandon de 6,5 M€.
- ALTIS : redressement judiciaire le 4 août 2016, les créances restant dues (9 M€, intérêts inclus) ont été déclarées par Natixis et l'État, avec un risque de dépréciation si l'État ne peut pas recouvrer ses créances à l'issue de la procédure.
- SILLIA VL : redressement judiciaire le 1er mars 2017, avec une créance restant due évaluée à 0,9 M€ et un risque de dépréciation si l'État ne peut pas recouvrer ses créances à l'issue de la procédure.

Par ailleurs, le placement en redressement ou en liquidation judiciaire de plusieurs dossiers au cours de l'année 2017 entraîneront potentiellement dans les mois ou les années à venir des effacements partiel ou total de créances restant dues déclarées dans le cadre des procédures collectives ouvertes.

À ce titre, la société Ascométal a fait l'objet d'un redressement judiciaire en décembre 2017. Le 29 janvier 2018, le tribunal a retenu une offre de reprise en plan de cession. Dans ce cadre, la créance de capital résiduelle de 17,3 M€ a été reprise à hauteur de 3M€, dans des conditions négociées avec le repreneur et *pari passu* avec les créanciers obligataires de l'entreprise. Cette créance doit donc faire l'objet d'un abandon, qui se traduira par une perte nette de 14,3 M€.

Cette perte vient sanctionner une prise de risque élevée dans ce dossier. En 2014, les pouvoirs publics n'avaient pas soutenu l'offre de reprise qui ne nécessitait pas de prêts FDES. De plus, le prêt FDES initial, du 31 juillet 2014 était plus favorable que celui des investisseurs privés et son taux a dû être revu à la hausse, le 25 mars 2016, après l'ouverture d'une enquête préliminaire par la Commission européenne. Enfin, ce prêt ne respectait pas⁶ les lignes directrices du 31 juillet 2014 de la Commission européenne, qui estimait que les aides au secteur sidérurgique n'étaient pas possibles en raison des surcapacités sur ce marché, évaluées à 30 %.

Une attention renforcée doit être apportée au respect du critère d'investisseur avisé prévu par les règles de l'Union européenne en matière d'aide d'État⁷.

2.3. Une démarche de performance limitée

Les indicateurs du programme 862 - *Prêts pour le développement économique et social* permettent de suivre l'effet de levier du FDES sur les financements privés et le taux de pérennité à trois ans des entreprises aidées. Étant donné le faible nombre de prêts et leur montant unitaire souvent important, les indicateurs donnent des résultats très sensibles à l'évolution d'une minorité de prêts, comme l'indique le PAP. Sous cette réserve, on constate que les objectifs ne sont pas atteints :

⁶ Le contrat de prêt datant du 31 juillet 2014, les lignes directrices applicables à partir du 1^{er} août 2014 ne lui étaient néanmoins pas applicables, à un jour près.

⁷ La commission des finances du Sénat, dans ses avis sur les PLF pour 2017 et pour 2018 s'interroge sur l'utilité du maintien du FDES (Rapports de MM. Chiron et Lalande, novembre 2016 et de Mme Espagnac et M. Lalande, novembre 2017).

- l'effet de levier réalisé en 2016 est de 0,1⁸ au lieu de 5 ;
- la pérennité à 3 ans est prévue pour 2017 à 33 % au lieu de 100 %. Cette prévision s'explique par des événements de crédit (procédures collectives ou restructurations de dette) sur 4 des 6 prêts consentis en 2014.

Cela traduit l'efficacité limitée des prêts accordés. L'absence d'éléments sur les dépréciations de créances ne permet pas de suivre leur impact sur les comptes de l'État.

La nécessité d'un compte-rendu des opérations plus détaillé sur le FDES en loi de règlement est pourtant une exigence procédant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁹.

2.4. Une délégation de la gestion des prêts FDES à réexaminer

Malgré leur nombre limité (3,5 par an en moyenne de 2014 à 2017), la gestion matérielle des prêts du FDES est partagée entre Bpifrance (prêts décidés au niveau local par les CODEFI¹⁰) et Natixis (prêts décidés au niveau national par le CIRI¹¹). La plus-value opérationnelle est relativement faible au regard d'une marge économique nette de 19 % réalisée par Natixis, alors que ses coûts salariaux sont supérieurs de 23 % à ceux de la DGFIP¹². Natixis ne prend en charge que la mise en forme du contrat de prêt dont les modalités sont fixées par le CIRI, le versement du prêt et l'encaissement des remboursements. En cas de difficulté de remboursement, la responsabilité de la déclaration de la créance et d'un éventuel contentieux incombe au ministère de l'économie. Aucun

⁸ L'indicateur 2016 est affecté par un prêt FDES de 70 M€ réalisé fin décembre 2016, et initialement mis en place sans apport financier privé. En janvier 2017, l'apport public a été réduit et un financement privé a été mis en place. Corrigé de ce rééquilibrage, l'indicateur d'effet de levier pour 2016 s'établirait à 4,0.

⁹ Décision n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 sur le FDES : « à condition toutefois que lesdites opérations fassent l'objet de comptes rendus complets de nature à permettre au Parlement d'exercer son contrôle au moment où il vote les crédits de l'année suivante ou lors de l'examen de la loi de règlement ».

¹⁰ Comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises.

¹¹ Comité interministériel de restructuration industrielle.

¹² Ces chiffres sont calculés pour l'ensemble des procédures déléguées (IGF, *Évaluation de la convention-cadre conclue entre l'État et Natixis relative à la gestion des procédures publiques énumérées à l'article 41 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997*, septembre 2016).

recouvrement forcé n'est toutefois mené en pratique¹³. Le nombre de prêts gérés par Bpifrance étant très faible (un par an au plus), leur gestion ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique, ce qui a un impact sur la qualité de gestion¹⁴.

La gestion opérationnelle de ces prêts par l'État pourrait être envisagée en substitution de la délégation actuelle, comme l'ont recommandé l'IGF¹⁵ et la mission d'audit des ministères économiques et financiers¹⁶. Cela pourrait permettre une meilleure maîtrise d'ensemble des procédures pour un coût nettement moindre¹⁷. À défaut, une réflexion pourrait être engagée sur l'harmonisation de la gestion des prêts entre Natixis et Bpifrance. De telles pistes devraient être examinées avant le terme de l'actuelle convention État/Natixis, prévu pour fin 2019.

¹³ Mission d'audit des ministères économiques et financiers, *La comptabilisation des prêts, avances et concours assimilés*, avril 2017

¹⁴ IGF, *Évaluation de la convention-cadre conclue entre l'État et Natixis relative à la gestion des procédures publiques énumérées à l'article 41 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 1997*, septembre 2016.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Mission d'audit des ministères économiques et financiers, *La comptabilisation des prêts, avances et concours assimilés*, avril 2017

¹⁷ La part fixe de la délégation de l'ensemble des procédures à Natixis est de 6,3 M€, la part variable spécifique au FDES était de 220 000 € en 2015. La part variable découle d'une commission égale pour chaque prêt à 0,25 % par an pour l'encours inférieur à 15 M€ et 0,05 % au-delà. Pour Bpifrance, la commission est de 0,5 % par an pour l'encours inférieur à 0,3 M€ et 0,25 % au-delà. Ces commissions sont majorées de TVA.

3. RECOMMANDATIONS DE LA COUR

3.1. Suivi de la recommandation au titre de la gestion 2016

1. *Supprimer le programme 863 - Prêts à la filière automobile, redondant par rapport aux autres instruments de financement de la filière automobile et dont le niveau des crédits est très faible.*

Cette recommandation a été mise en œuvre en loi de finances pour 2018.

3.2. Recommandations formulées au titre de la gestion 2017

1. *Supprimer le programme 861 - prêts aux agents de l'État pour le logement à l'étranger, dont le niveau de recours est désormais très faible (nouvelle recommandation).*
2. *Réexaminer les modalités et le coût de la gestion des prêts FDES avant le terme de l'actuelle convention État/Natixis (nouvelle recommandation).*