



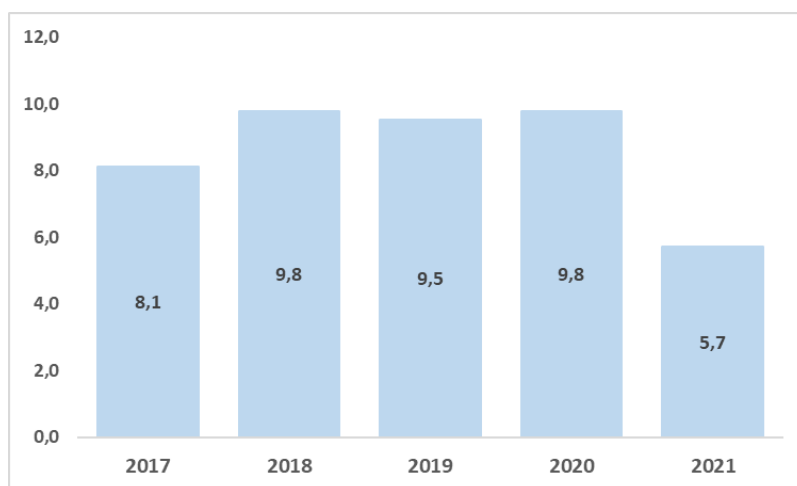
Compte de commerce n°904 –
Lancement de certains
matériels de guerre et matériels
assimilés

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

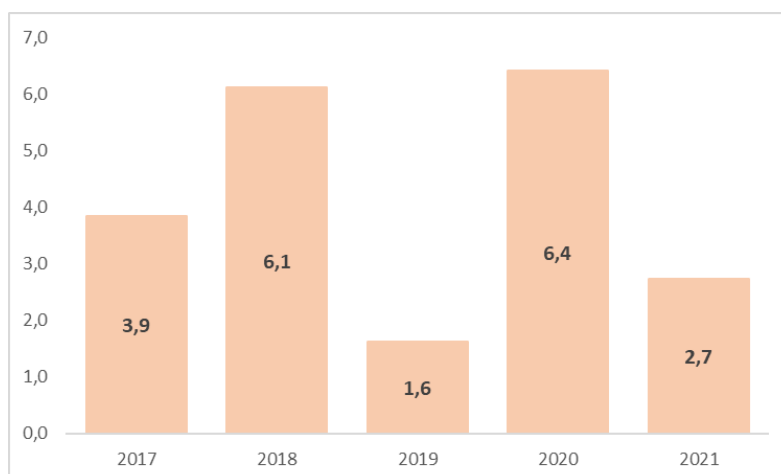
Compte de commerce n° 904

**Graphique n° 1 : Évolution des recettes annuelles depuis 2017
(en M€)**



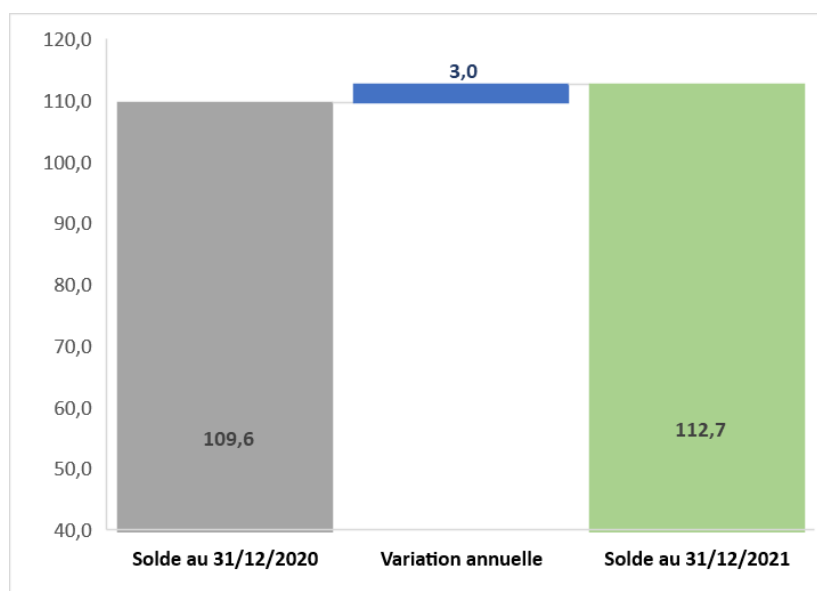
Source : Cour des comptes

**Graphique n° 2 : Évolution des dépenses annuelles depuis 2017
(en M€)**



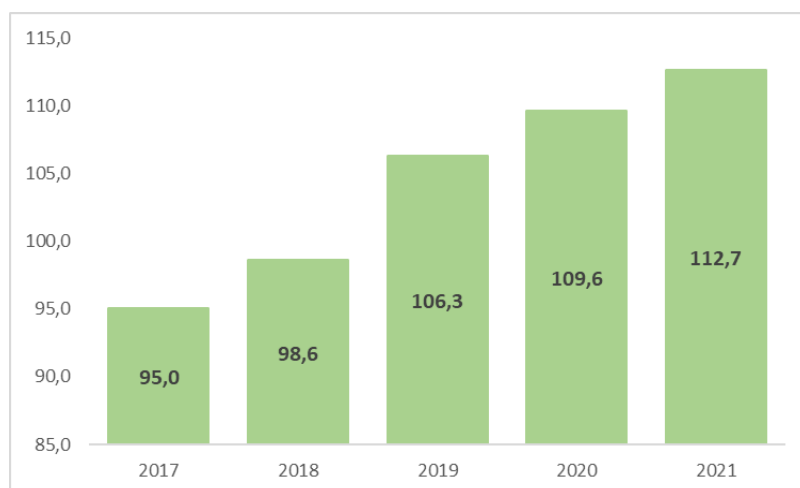
Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : Passage du solde 2020 au solde 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 4 : Soldes cumulés du compte de commerce sur 5 ans
(en M€)**



Source : Cour des comptes.

Synthèse

Le compte de commerce n°904 du Trésor est un outil financier qui vient en appui au financement de projet industriel de matériel de guerre et assimilé, développé par des entreprises françaises. La gouvernance du dispositif est assurée par la direction générale du Trésor (DGT), ordonnateur du compte de commerce n°904, qui prend une décision ministérielle, après avis d'une commission interministérielle présidée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, en vue d'octroyer un prêt *ad hoc* à l'entreprise concernée.

Des caractéristiques inchangées en 2021

Le mode de financement utilisé par ce compte de commerce consiste en un versement d'avances remboursables versées aux entreprises du secteur de l'armement qui en formulent la demande. Son dispositif repose sur les caractéristiques suivantes :

- un décaissement des avances, qui équivalent à des prêts, assurées par Natixis, délégataire du service par application d'une convention passée avec la DGT ; Natixis reçoit une avance de 2,5 M€ à cet effet ;
- une affectation des recettes issues du remboursement du principal des avances, versées au compte de commerce,
- une extension du périmètre d'affectation des recettes aux intérêts et à une redevance, désormais qualifiée d'intéressement,
- un suivi des créances perfectible, notamment pour celles d'entre elles qui font l'objet de procédures de recouvrement particulières,
- une double gestion financière par les services des ministères économiques et financiers (direction générale du Trésor en tant qu'ordonnateur et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel agissant en tant que comptable) et par un établissement bancaire, Natixis.

L'existence de cette double comptabilité est une source d'écarts pour suivre l'encours, du fait d'un mode de traitement différent de certains mouvements entre l'opérateur bancaire et la comptabilité du comptable public, ce qui nécessite d'établir un état de rapprochement. Cet écart s'est cependant très largement réduit en 2021 (22 628€), grâce à une très forte

implication de la DGT et à des comptes-rendus beaucoup plus réguliers. Enfin, le compte de commerce relève d'une gestion de droits constatés qui ne permet pas d'établir un document de synthèse présentant l'ensemble de sa situation financière réelle.

Une incidence peu perceptible de la crise sanitaire en 2021

Alors qu'un résultat déficitaire de 5,40 M€ était envisagé en prévision, le solde de l'exercice 2021 pour les opérations réalisées au cours de l'année s'établit finalement à 3 M€, ce qui est comparable à celui du précédent exercice. Les montants des recettes (5,73 M€) et des dépenses (2,73 M€) réalisés en 2021 sont légèrement inférieurs à ceux constatés l'année précédente et atteignent le niveau le plus bas depuis 2015. C'est le signe d'une faible activité.

Par conséquent, la trésorerie disponible a continué d'augmenter pour s'élever à 112,67 M€.

La crise sanitaire n'a pas eu d'effet significatif sur les recettes de l'année 2021. Des suspensions temporaires de versements des intérêts ont été accordées à quelques entreprises pour un montant de 0,259 M€ avant d'être réglés en fin d'exercice.

Pour autant, comme l'année dernière, il est étonnant de constater que, dans le contexte de crise économique engendrée par la pandémie, le dispositif de l'article 90 ait été aussi peu sollicité pour venir en aide aux petites et moyennes entreprises du secteur de l'armement.

Une réforme en cours pour renforcer l'attractivité du dispositif

À la suite du rapport d'audit du contrôle général économique et financier de janvier 2020, un groupe de travail interministériel a été mis en place en vue de renforcer l'attractivité du dispositif de l'article 90 auprès des très petites, petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux entreprises de taille intermédiaire. Dans cette perspective, les conditions financières d'obtention et de gestion des prêts ont été revues à l'occasion de la refonte d'un guide ad hoc réalisé par la commission. Pour autant, ce chantier n'a pas encore eu d'effet au cours de 2021.

La Cour avait formulé deux recommandations en 2021, l'une sur la relation de la DGT avec Natixis, qui ne répondait pas aux règles de la commande publique, l'autre sur le caractère inapproprié d'un compte de commerce pour des activités strictement financières. La Procureure Générale avait adressé en juillet 2021 une communication au ministère sur ces deux thèmes. En décembre le ministère a répondu en donnant rendez-vous fin 2022, à l'échéance de la convention actuelle avec Natixis, pour

mettre en œuvre d'autres options éventuelles, au nombre desquelles la quasi-régie ou une « mise en concurrence ». Sur la question du compte de commerce, la nouvelle rédaction de l'article 20 de la loi de finances rectificatives pour 1964 régularise la situation. La recommandation doit être considérée comme mise en œuvre. .

Recommandations

1. S'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire. (réitérée)
(destinataires: direction générale du Trésor)

Sommaire

Chapitre I Les résultats de l'exercice	13
I - Un solde de l'exercice positif en 2021	13
II - L'incidence de la crise sanitaire en 2021	14
III - Les recettes sur l'exercice 2021 sont similaires à celles constatées en 2020	15
IV - Le traitement des créances en 2021	16
V - Des dépenses à un niveau très bas.....	18
VI - La soutenabilité du compte	18
A - Le solde cumulé du compte de commerce	18
B - Une réforme pour renforcer l'attractivité du compte de commerce	19
C - Le suivi de l'encours	20
Chapitre II La conformité aux principes et règles du droit budgétaire.....	22
I - La gouvernance du compte de commerce	22
II - La convention passée avec Natixis.....	24
III - L'éventuelle transformation en compte d'opérations financières	26
Annexe n° 1 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021	28
Annexe n° 2 : : Réponse de la DGT à la communication de la procureure générale.....	30

Introduction

Le dispositif, créé en 1963¹ par une disposition en loi de finances, permet l'octroi d'avances remboursables à des entreprises afin de soutenir le lancement de matériels de guerre et assimilés².

Le compte est débité du montant des avances consenties et crédité du montant du remboursement de ces dernières, telles qu'ils sont prévus contractuellement en fonction du produit des ventes des matériels. Ce mécanisme de retour de l'ensemble des recettes au compte de commerce est dérogoire au principe de non affectation des ressources aux dépenses, mais il est prévu et encadré par le chapitre III du titre I de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (article 16, 19 et 22 en particulier).

Avant la LOLF, le législateur, par deux lois de finances successives³, a eu recours dans un premier temps au mécanisme du « fonds de concours » en 1964 puis à celui de « compte spécial du trésor » en 1968, selon la terminologie en vigueur sous l'ordonnance de 1959, sans remettre en cause le mécanisme de réaffectation des ressources.

Le recours à un compte spécial pour financer le lancement par des entreprises de matériels aéronautiques et d'armement complexe a permis de consolider le modèle économique de ce dispositif, qui repose sur le mécanisme d'affectation de toutes les recettes dégagées (capital, intérêt et prime d'intéressement, qui est une rémunération de l'État en fonction du produit des ventes, initialement qualifiée de « redevance »).

La gestion financière de ce compte de commerce a pour caractéristique d'être confiée à une personne morale privée (Natixis) par une convention cadre⁴ prise sous couvert d'une disposition législative de

¹ Article 5 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

² Dénomination conférée par l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Article 20 de la loi n°64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964 et l'article 90 de la loi n°67-1114 du 21 décembre 1967 de la loi de finances pour 1968.

⁴ La dernière convention, actuellement en vigueur, date du 24 décembre 2019 ; elle est signée par la DG Trésor, Natixis, la Caisse Française de Développement Industriel et le chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

1997⁵. Natixis assure ainsi le versement de l'avance à l'entreprise bénéficiaire, le suivi du remboursement du principal et de ses accessoires mais ne gère pas la situation des créances devenues à risque⁶. Natixis dispose d'une avance de 2,5 M€ à cette fin (la provenance de cette avance – imputation sur le compte de commerce ou versement du budget général – n'est pas connue), qui est qualifiée de « provision » dans la comptabilité de l'État (compte n°54153).

Le rôle de la direction générale du Trésor est central, en assurant l'ordonnancement du montant de l'avance consentie à l'entreprise dont la décision d'attribution intervient après avis d'une commission *ad hoc* présidée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, sur des dossiers préalablement instruits par la direction générale de l'armement. De son côté, l'établissement bancaire Natixis procède au paiement de l'avance, à partir des fonds qui lui ont été confiés, et demande le remboursement de ces sommes au contrôleur budgétaire et comptable des ministères économiques et financiers, qui est l'agent comptable du compte de commerce. Enfin, les directions départementales des finances publiques du lieu du siège de l'entreprise interviennent comme comptable du recouvrement si la créance devient « douteuse ». La multiplicité des acteurs rend ce dispositif complexe. Quant à l'avis de la commission, qui n'a pas le caractère d'avis conforme, il lie la DGT et constitue, dans les faits, un ordre à engager l'avance octroyée à l'entreprise même si le SGDSN n'a aucune attribution juridique formelle dans ce dispositif.

⁵ Article 41-6° de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997 : « - La société anonyme Natexis ou toute société qu'elle contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, est chargée :

.....6° De la gestion d'avances remboursables consenties en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-1293 du 21 décembre 1963), modifié par l'article 90 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 ;

...Une convention entre l'État et la société anonyme Natexis fixe les modalités d'exercice de ces missions. Le ministre chargé de l'économie peut mettre fin avant terme aux missions définies ci-dessus pour tout motif d'intérêt général ou en raison de l'inexécution desdites missions. »

⁶ Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est le comptable du compte de commerce ; il prend en charge la dépense et la ressource à l'instar de l'établissement bancaire Natixis ; en revanche le comptable public du département du siège social de l'entreprise bénéficiaire de l'avance est le comptable en charge du recouvrement, conformément aux instructions de la DGFIP.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un solde de l'exercice positif en 2021

Alors qu'un résultat déficitaire de 5,40 M€ était initialement envisagé par la loi de finances⁷, le solde exécuté de l'exercice 2021 pour les opérations réalisées au cours de l'année s'est finalement établi à 3 M€. Le niveau de ce résultat rend cet exercice comparable à celui de 2020, même si les recettes et les dépenses réalisées ont été largement inférieures, atteignant un niveau historiquement très bas.

Tableau n° 1 : Soldes de l'exercice et de la trésorerie cumulée

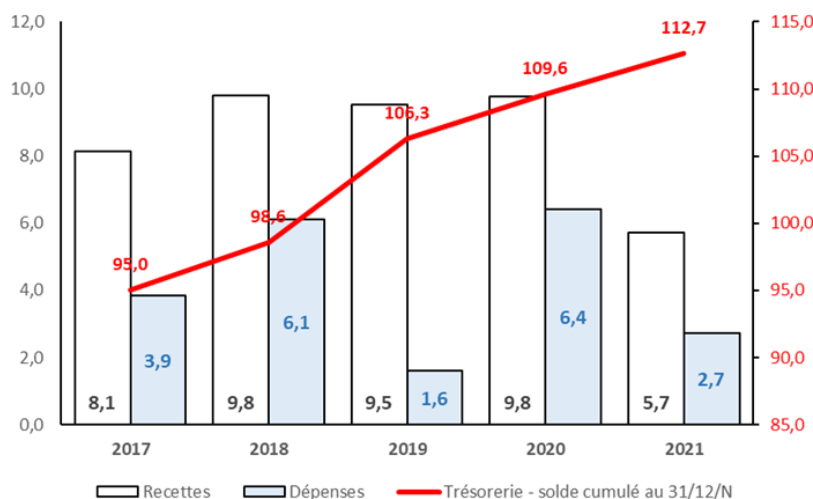
Trésorerie du compte de commerce en M€	2018	2019	2020	2021
Trésorerie au 1er janvier	95,04	98,59	106,28	109,64
Encaissements (A)	9,68	9,53	9,78	5,73
Décaissements (B)	6,12	1,84	6,42	2,73
solde de l'exercice (A-B)	3,56	7,69	3,36	3,00
Trésorerie au 31 décembre	98,60	106,28	109,64	112,67

Source : direction générale du Trésor.

Il en ressort que le solde cumulé de trésorerie du compte de commerce a continué de progresser pour atteindre plus de 112 M€. Cette somme doit être considérée comme un niveau d'engagement potentiel, les crédits de paiement associés sont intégrés globalement dans la trésorerie budgétaire de l'État.

⁷ Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2021 – comptes de commerce.

Graphique n° 5 : Évolution de 2017 à 2021 des recettes, dépenses et du solde de trésorerie du compte de commerce n°904 (en M€)



II - L'incidence de la crise sanitaire en 2021

La crise sanitaire n'a pas eu d'effet en recettes sur la gestion du compte de commerce au cours de l'année 2021. L'ordonnateur et la commission ont néanmoins adopté des mesures ponctuelles de gestion des prêts en faveur des entreprises. Des délais de paiement et des suspensions temporaires de versement des intérêts ont été acceptés dans leur principe en réponse à des demandes d'industriels justifiant des incidences de la crise sanitaire pour un montant de 0,25 M€. Cet allègement des intérêts n'affectera les recettes du compte qu'à la marge.

Il a en outre été constaté une stabilité relative du nombre de candidats au dispositif par rapport aux dernières années. Cinq contrats ont ainsi été signés en 2021, contre 6 en 2020 et 3 en 2019. Par ailleurs, selon la DGT, la signature de plusieurs contrats a pris du retard (contrats avec les sociétés SERR Ingénierie, Couach, Les Forges de Tarbes) en raison de la nécessaire clarification de projets ou de la persistance de plusieurs réserves qui n'ont pas encore été levées (Safran Helicopter Engines, Lhéritier). Ces retards expliquent le décalage entre la prévision très volontariste de la LFI (11,90 M€) et le niveau des dépenses effectivement constatées en 2021 (2,73 M€).

III - Les recettes sur l'exercice 2021 sont similaires à celles constatées en 2020

Les prévisions de recettes des remboursements en capital et des redevances sont notamment établies à partir des résultats des projets à l'exportation et des projections de chiffre d'affaires déclarées par les industriels. Les intérêts sont calculés en fonction de l'assiette du montant versé et du taux contractuellement retenu. Les recettes générées, sous réserve de l'appréciation des risques encourus⁸, permettent d'assurer l'autofinancement de ce dispositif. Dans le cadre de la LFI 2021, les prévisions de chiffre d'affaires fournies par les sociétés lors de l'envoi des comptes rendus annuels de programme, laissaient espérer pour 2021 des recettes avoisinant 2,1 M€ en capital et 1,3 M€ en prime d'intéressement. À ces montants, s'ajoutaient les intérêts dus contractuellement pour 3,1 M€, soit un total global prévisionnel de recettes pour 2021 de 6,5 M€.

En gestion, les recettes se sont élevées à 5,7 M€ en 2021, soit un niveau inférieur à celui prévu en LFI 2021 (6,5 M€). Elles proviennent du remboursement annuel du principal des avances (1,37 M€) par les entreprises bénéficiaires de la procédure de l'article 90, des intérêts (3,16 M€) et des redevances (1,20 M€). Si les recettes de l'exercice sont globalement concordantes avec l'évaluation retenue, elles sont nettement inférieures à celles de l'exercice précédent, qui étaient de 9,78 M€, soit une baisse de 42%. Cette baisse est essentiellement liée à de moindres remboursements en capital, les ventes à l'export ayant été plus faibles en 2021. Les intérêts versés en 2021 sont également plus faibles du fait du moratoire accordé sur une période de 6 mois en réponse à la crise sanitaire. Ce moratoire résulte d'une décision prise par la commission le 15 juin 2020⁹ qui conduit à autoriser :

- Un délai de paiement de 6 mois pour les entreprises qui en font la demande ;
- Une suspension d'intérêts de 6 mois pour ces mêmes entreprises ;
- Natixis à proposer des avenants aux contrats concernés allant dans ce sens.

À ce stade, aucune décision du ministre de l'économie ou du DGT, agissant en tant qu'ordonnateur, n'a été produite pour venir à l'appui des décisions

⁸ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : il existe trois cas de non recouvrement de créance, à l'expiration du délai contractuel de 15 ans, en cas d'insuccès d'un projet ou d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'une entreprise bénéficiaire d'une avance remboursable.

⁹ Note du SGDSN portant relevé de conclusion de la commission de la procédure dite de « l'article 90 » du 15 mai 2020.

de la commission. Cela soulève la question du rôle effectif de celle-ci alors même qu'elle devrait se limiter à exprimer un avis.

Enfin, au sein des recettes, il faut relever que la part des intérêts est très élevée (55%) en raison de prêts anciens (la moitié d'entre eux est antérieure à 2014), comportant des taux appliqués supérieurs à ceux constatés en 2021 (6,9% pour les prêts de 1999 contre 1,6% en 2021). Quant au faible niveau du remboursement en capital, il s'explique par le nombre relativement important des insuccès industriels, qui peuvent entraîner une dispense de remboursement en raison du partage du risque entre l'État et l'entreprise.

IV - Le traitement des créances en 2021

Sept abandons de créances ont eu lieu en 2021 d'un montant total de 13,47 M€. Ce montant est très élevé et est très supérieur aux abandons consentis en 2019 (8,21 M€) et en 2020 (2,86 M€ pour trois abandons de créances¹⁰, dont deux pour insuccès du projet bénéficiaire et un à expiration du délai contractuel de 15 ans). Le montant constaté au cours de l'exercice 2021 se justifie par les dossiers suivants :

- cinq abandons en raison de l'expiration des contrats pour les sociétés Etienne Lacroix (deux contrats), Dalic et Safran Electronics & Defense (deux contrats), représentant un montant de 4,99 M€¹¹ ;
- deux abandons en raison de la déclaration d'insuccès des projets, pour un total de 8,47 M€¹² ; ce montant particulièrement élevé s'explique notamment par l'insuccès du projet porté par la Société EURENCO, qui avait reçu une avance très importante de 8,1 M€ en 2012, dans la perspective de la réalisation d'une usine de fabrication d'hexogène ; or ce projet n'a pas abouti.

En complément, une admission en non-valeur a été enregistrée en comptabilité en 2021. Elle concerne les intérêts qui étaient dus par la société des ateliers mécaniques (SAMP) de Pont sur Sambre à la suite de la décision du Tribunal administratif de Lille, en date du 11 mars 2021, portant sur le titre de perception émis le 5 décembre 2016 par le

¹⁰ Toutefois, l'importance de la perte doit être nuancée en prenant en compte les recettes perçues sur ces trois contrats antérieurement à l'abandon de la créance. Elle ne serait que de 0,33 M€.

¹¹ Selon la DGT, en prenant en compte toutes les sommes déjà récupérées depuis l'octroi des avances, l'État serait bénéficiaire de 2,54 M€, intérêts compris, sur ces projets.

¹² Selon la DGT, en prenant en compte toutes les sommes récupérées, intérêts compris, la perte pour l'État ne serait que de 6,59 M€.

département du Nord et pris en charge par la direction régionale des finances publiques des Hauts-de-France pour le recouvrement auprès de la société SAMP de la somme de 812 100 €. La DGT n'a pas fait appel du jugement pour deux raisons : la très faible chance de succès, le tribunal de 1^{ère} instance ayant fondé sa décision sur un vice de forme substantiel, et l'absence de garantie de l'intégration de la créance dans la procédure, la société étant en cours de liquidation. À juste titre, la DGT a estimé qu'il était préférable de ne pas engager inutilement des frais additionnels.

La décision d'admission en non-valeur a été constatée par le DRFiP des Hauts de France le 3 novembre 2021 « *en l'absence de l'autorité compétente* », le ministre de l'économie et des finances n'ayant pas pris de décision formalisée à ce sujet. Ce dossier soulève deux questions :

- d'un point de vue formel, aucune décision du DGT, ordonnateur du compte de commerce, n'a été produite ; or le mandat d'admission en non-valeur doit faire suite à la décision de l'ordonnateur d'annuler tout ou partie des créances que le comptable a pu juger irrécouvrables ;
- la procédure de liquidation de la SAMP a été déclarée le 27 juin 2017 et la déclaration de la créance effectuée le 2 octobre 2017 ; ce dossier est ancien et, à aucun moment, le risque d'irrecouvrabilité de cette créance n'a été retranscrit dans la comptabilité du compte de commerce. Il a fallu attendre l'inscription de l'admission en non-valeur de 812 100€ dans CHORUS le 29 novembre 2021 pour qu'elle soit suivie en comptabilité. Natixis, qui a la charge du suivi financier du compte, n'assure aucune diligence à ce sujet.

L'année dernière la Cour avait préconisé de mettre en place un indicateur spécifique de suivi des non recouvrements de créances en distinguant les différentes causes et assurer une actualisation du suivi de ces créances ainsi qu'une présentation systématique de ce suivi au comité de gestion de ce dispositif et dans le rapport annuel de performance. La DGT, qui avait annoncé que cette recommandation avait été prise en compte dans le cadre de l'amélioration du dispositif de l'article 90 et qu'un nouvel indicateur serait mis en place¹³, s'est engagée à faire figurer l'ensemble de ces informations dans le prochain RAP en application des recommandations de la Cour.

Pour autant, en l'état actuel des choses, la comptabilité du compte de commerce ne permet pas d'envisager la prise en compte des créances manifestement irrécouvrables qui sont suivies par les services départementaux de la DGFiP mais ne sont pas retranscrites dans la

¹³ Cf. annexe n° 1 Suivi des recommandations 2019 –recommandation n° 4.

comptabilité de l'État en tant que créances douteuses ou litigieuses (compte 416 « clients douteux ») et ne font l'objet d'une provision pour dépréciation que s'il existe un risque de perte probable.

V - Des dépenses à un niveau très bas

La programmation des dépenses de la LFI, telle qu'elle a été établie par la direction générale de l'armement, la direction générale du Trésor et leur prestataire bancaire, retenait un montant de 11,90 M€ pour 2021, d'un niveau comparable à la prévision 2020 qui s'établissait à 12,5 M€.

En regard, les dépenses réalisées en 2021 ne sont que de 2,73 M€ (contre 6,4 M€¹⁴ en 2020). Elles sont largement inférieures aux prévisions, malgré un nombre de contrats signés équivalent à celui de l'année précédente (5 en 2021, concernant 3 entreprises, contre 6 en 2020). Les contrats effectivement signés en 2021 représentent 2 M€, soit 75% des dépenses ; le reliquat découle du versement de soldes dus au titre de contrats rattachés aux exercices 2019 ou 2020. D'autres candidatures n'ont pu aboutir dans les délais de la gestion mais devrait porter leurs fruits en 2022. Il en ressort un taux d'exécution de la LFI particulièrement faible de 22% de la prévision (contre 50 % l'année dernière, niveau qui était déjà considéré comme plutôt bas), dont les $\frac{3}{4}$ sont rattachables à des contrats signés au cours de l'exercice.

Malgré les explications apportées, notamment les effets de la crise sur le rythme des demandes exprimées et la concurrence d'autres aides bancaires, dont les prêts garantis par l'État, il est à craindre que le faible niveau de décaissement de prêts soit révélateur d'une réelle désaffection à l'égard des avances accordées par le compte de commerce.

VI - La soutenabilité du compte

A - Le solde cumulé du compte de commerce

La situation du compte de commerce apparaît très favorable avec un résultat excédentaire de 3,00 M€, au titre de l'exercice sous revue, et une

¹⁴ Dont 4,17 M€ au titre de nouveaux contrats et 2,25 M€ correspondant à des versements complémentaires.

trésorerie de 112,66 M€ (elle était de 109,64 M€ au 31 décembre 2020 - cf. tableau n° 1 *supra*).

Cette situation financière relevée lors de l'analyse de l'exécution budgétaire des années 2019 et 2020 avait déjà conduit la Cour à s'interroger sur le montant de trésorerie disponible pour aider les entreprises exportatrices en l'absence de perspective d'activité soutenue, en vue éventuellement de le diminuer.

B - Une réforme pour renforcer l'attractivité du compte de commerce

À la demande de la direction générale du Trésor, le contrôle général économique et financier a réalisé un audit conseil sur l'attractivité de la procédure de l'article 90 dont les conclusions rendues en janvier 2020 esquissent deux scénarii :

- Le premier envisage l'abandon du dispositif en faisant appel à d'autres supports de soutien à l'export tels que les prêts ou les garanties avec transfert des ressources du compte de commerce au budget général.
- Le second préconise de maintenir le dispositif en recentrant son activité sur les très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que sur les entreprises de taille intermédiaire et en renforçant son attractivité notamment par une clarification et une extension des dépenses éligibles, actuellement circonscrites aux charges d'industrialisation.

Ce second scénario servirait de base de référence à un projet de réforme qui envisagerait notamment de réviser le taux d'intérêt pratiqué¹⁵ et d'adapter le montant des redevances suivant la taille des entreprises.

Pour autant, malgré la crise sanitaire, et le besoin signalé d'aider les petites et moyennes entreprises du secteur de l'armement, le dispositif d'aide créé par la loi de finances de 1963 n'a manifestement pas attiré les demandes. Il aurait dû avoir un effet contra-cyclique, mais les projets qui auraient dû voir le jour ont été reportés par les entreprises du secteur. Au vu de la faible attractivité de ces prêts, la Cour souligne tout l'intérêt de la démarche entreprise par le ministère qui doit continuer à s'interroger sur

¹⁵ TEC 10 + 2 points. Le taux de l'échéance constante (TEC) à 10 ans est un indice quotidien des rendements des emprunts d'État à long terme. Il correspond au taux de rendement actuariel d'une obligation du Trésor fictive dont la durée serait de 10 ans (source : rapport au- dit conseil CGEFI sur l'attractivité de la procédure de l'article 90 – janvier 2020).

les conditions d'octroi des prêts, le coût de ce dispositif voire la gouvernance générale de cet ensemble.

C - Le suivi de l'encours

L'encours¹⁶, solde entre les avances allouées et les remboursements de capital perçus sur l'année, ainsi que des expirations du délai de 15 ans et des abandons de créances, a continué de diminuer en 2021 pour atteindre près de 60,94 M€ dans les comptes du comptable assignataire du compte de commerce. En regard, l'encours suivi par Natixis est de 56,36 M€. L'écart de 4,58 M€ entre le montant de l'encours du compte bancaire, détenu auprès du prestataire Natixis, et celui figurant dans CHORUS s'est réduit par rapport à 2019 (12,95 M€) et à 2020 (7,41 M€).

Tableau n° 2 : Suivi de l'encours du compte de commerce

Encours au 31 décembre	2018	2019	2020	2021
Comptabilité de Natixis	82,10 M€	70,25 M€	68,48 M€	56,36 M€
Comptabilité CBCM (CHORUS)	89,49 M€	83,20 M€	75,89 M€	60,94 M€
Écart	7,39 M€	12,95 M€	7,41 M€	4,58 M€

Source : direction générale du Trésor.

Les causes de ces écarts répétitifs¹⁷ tiennent à la différence de comptabilisation entre le suivi de l'opérateur bancaire et les comptes du comptable public. Il s'agit notamment des abandons de créances qui sont immédiatement sortis du suivi bancaire alors qu'ils ne sont constatés en comptabilité publique que lorsque l'admission en non-valeur est prononcée (2,859 M€ en 2021). Il concerne également le traitement différencié des créances d'entreprises entrées en procédure collective, retirées

¹⁶ L'encours ne comprend ni le produit des intérêts ni les recettes issues des redevances car ce sont des accessoires au montant de l'avance versée.

¹⁷ Ainsi qu'un traitement différencié des créances d'entreprises entrées en procédure collective et des décalages temporels d'opérations (Cf. note d'analyse d'exécution budgétaire 2019).

immédiatement de l'encours bancaire dès l'ouverture mais uniquement au terme de la procédure en comptabilité publique.

L'état de rapprochement établi au 31 décembre de l'exercice permet d'explicitier ces écarts.

La Cour avait recommandé de formaliser ce rapprochement et de le présenter dans le rapport annuel de performance en 2020, et avait réitéré ce souhait l'an dernier¹⁸. Ce rapprochement qui constitue un outil très utile pour la gestion interne, est désormais formalisé par l'ordonnateur.

¹⁸ Cf. annexe n° 1 sur le suivi des recommandations 2019 –recommandation n° 3.

Chapitre II

La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

I - La gouvernance du compte de commerce

En 2021, la gouvernance du compte de commerce n'a pas connu de modifications. Lors du précédent exercice, la Cour s'était interrogée sur la distinction effective des fonctions de la commission consultative, présidée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, et décisionnelle impartie à la direction générale du Trésor, ordonnateur du compte de commerce et membre de ladite commission. En effet, les décisions d'attribution d'avance remboursable sont arrêtées après avis de la commission. Elle appelait aussi à préciser le rôle de la commission étant donné qu'elle se « *prononce* »¹⁹ sur l'abandon définitif par l'État d'une créance qu'il détient sur une entreprise entrant en procédure collective.

Le guide de procédure du compte de commerce a été modifié dans la perspective de fluidifier la procédure et d'en améliorer l'attractivité. Il reprend ainsi plusieurs modifications des principes de mise en œuvre du dispositif, adoptées en 2021 :

- La définition de l'assiette des dépenses éligibles a été élargie aux frais découlant de la commercialisation du produit (déplacements et séjours à l'étranger, création d'un service export, dépenses marketing, études de marché, conseils juridiques, publicité, création de site internet) et aux coûts de mise en conformité à la réglementation de fabrication et de commerce des matériels de guerre ;
- Le renforcement de l'analyse financière des candidats par Natixis, agissant « *en tant qu'opérateur gestionnaire de la procédure* » ;

¹⁹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 se référant au relevé de conclusions du 29 mai 2019 relative à la réunion du 19 avril 2019.

- Quelle que soit la taille de la société candidate, la quotité financée standard est désormais fixée à 60% de l'assiette éligible et peut, suivant les cas, être modulée, jusqu'à 65% (elle était préalablement limitée à 50% pour les grandes entreprises et 60% pour les PME) ;
- Le taux d'intérêt est réduit en passant à $TEC10_{moy} + 1.5\%$ en lieu et place de $TEC10_{moy} + 2\%$, $TEC10_{moy}$ étant la moyenne de l'indice TEC10 sur les trois derniers mois. Si la valeur de $TEC10_{moy}$ est négative, elle est fixée à 0 ;
- La durée maximum des contrats est fixée à 12 ans (au lieu de 15 ans), à partir de la date du dernier versement ;
- La rémunération due à l'État, qui était qualifiée de « redevance », est désormais nommée « prime d'intéressement » ; elle est réduite à la moitié du taux de remboursement (elle lui était égale auparavant) ;
- Aucune majoration n'est désormais appliquée au remboursement anticipé de l'avance.

La dernière version du guide de mise en œuvre de la procédure a été approuvée le 16 décembre 2021, selon la DGT.

Pour autant, si la procédure et les conditions d'octroi des prêts font l'objet d'un guide ad hoc rédigé par la commission, les règles financières et comptables du commerce, et notamment celles figurant dans le guide, ne sont pas clairement définies. Le suivi du compte de commerce s'inscrit dans une logique de comptabilité de caisse à caractère annuel. Le CBCM ne dispose que des informations provenant de Natixis, qui se limitent à des décaissements infra-annuels et des recouvrements. D'autres informations comptables n'apparaissent pas, ainsi :

- L'avance de 2,5 M€ accordée à Natixis n'est pas intégrée dans le suivi du compte de commerce (elle figure dans la comptabilité de l'État, sous la qualification de « provision », en crédit du compte n°54153) ;
- Les créances dont le caractère recouvrable n'est plus certain ; celles-ci ne sont pas suivies en tant que telles et elles n'apparaissent que lors de la procédure d'admission en non-valeur, qui est toujours très tardive (pour SAMP, quatre ans entre le constat de mise en liquidation de l'entreprise et la décision de mise en valeur) ;
- Les mesures particulières accordées à divers titres aux entreprises (suspension ou moratoires sur les intérêts, report de la date de fin d'exécution des travaux, abandon du remboursement du capital en cas d'insuccès du projet export, avant l'échéance ou à l'échéance

...etc.) ne sont pas suivies en comptabilité et leur effet financier n'est jamais quantifié.

Par ailleurs, la prévision financière des recettes par projet sur plusieurs années n'est pas suivie. Quant à la performance de l'ensemble, elle devrait s'exprimer par une cible quantitative voire qualitative de dossiers à réaliser. Enfin, il existe un vrai besoin d'une instruction financière fixant les règles de fonctionnement du compte de commerce ainsi que les délégations de pouvoir accordées à chaque acteur. Ce dernier point soulève la question de la gouvernance générale de cet ensemble. Bien que le DGT soit formellement l'ordonnateur du compte de commerce n°904, dans les faits il apparaît que l'initiative du choix et de la gestion des dossiers appartient aux services de la direction générale de l'armement. La prise de décision réelle se fait au sein de la commission consultative présidée par le SGDSN. D'ailleurs, les comptes-rendus ne manquent pas de mentionner que « *la commission décide...* » quant aux décisions financières, elles sont prises sous la forme d'un guide placé sous l'autorité et le timbre de la commission.

II - La convention passée avec Natixis

Dans les précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2018 et 2019, la Cour relevait un risque de non-conformité aux règles de la commande publique du recours à un établissement bancaire sans mise en concurrence, à l'occasion de la reconduction en 2019 de la convention avec l'actuel prestataire, sans démonstration de l'existence d'une relation de quasi-régie. Ce risque avait été également soulevé dans un avis de la direction des affaires juridiques de 2015 comme le rappelait les notes d'analyse d'exécution budgétaire de 2019²⁰ et de 2020.

Contestant cette lecture, la direction générale du Trésor, a pu estimer que :

- dans un premier temps, le recours à Natixis relevait d'une situation de quasi-régie ;
- puis, l'an dernier, elle a considéré que cette relation s'inscrivait dans le cadre d'une délégation de mission de service public par un acte unilatéral et, à ce titre, était dépourvue de nature contractuelle ;

²⁰ « (...) une note de la DAJ des ministères économiques et financiers n°2015-04604-COJU du 15 juin 2015 (...) mentionne que « *l'attribution par la loi, de missions de gestion de procédures financières à Natixis doit être justifiée au regard du droit de la commande publique* ».

- enfin, en décembre 2021, dans une réponse à la procureure générale²¹, elle a fait évoluer sa position en indiquant que *« l'absence de mise en concurrence était justifiée au regard du droit européen par l'exception de dévolution d'une mission de service public relevant d'un acte unilatéral de l'État, traduit par la loi (considérant 34 de la directive 2014/24/UE) »*²².

Cette nouvelle position suppose de s'assurer que l'article n°41 de la loi de finances rectificatives pour 1997 du 29 décembre 1997 qui confie à Natexis cette mission :

- est effectivement conforme avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment en ce qu'il est repris par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;
- s'applique à Natixis²³, structure distincte de Natexis²⁴, société initialement visée par la LFR de 1997.

En tout état de cause, aucun argumentaire satisfaisant n'a été fourni pour justifier l'attribution d'un contrat à Natixis sans faire application des règles de publicité et de mise en concurrence imposées par les directives communautaires.

Dans sa réponse à la communication de la procureure générale²⁵, la directrice générale adjointe a annoncé son intention de confier l'ensemble des opérations à un autre prestataire à l'échéance de cette convention, qui est prévue le 31 décembre 2022. Elle envisagerait ainsi de recourir à une forme de quasi-régie ou, à défaut, de s'engager enfin dans une procédure de mise en concurrence. Enfin, dans un courrier adressé à la Cour le 14 mars 2022, la directrice générale a très nettement confirmé sa volonté de

²¹ Lettre de la directrice générale adjointe du Trésor en date du 1^{er} décembre 2021 en réponse à la communication de la procureure générale du 7 juillet 2021.

²² Article 34 de la DIRECTIVE 2014/24/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE : *« Il existe des cas où une entité juridique agit, en vertu des dispositions pertinentes du droit national, en tant qu'instrument ou service technique pour le compte de pouvoirs adjudicateurs donnés et est contrainte d'exécuter les instructions que ceux-ci lui donnent, sans avoir d'influence sur la rémunération de sa prestation. Compte tenu de son caractère non contractuel, cette relation purement administrative ne devrait pas relever du champ d'application des procédures de passation de marchés public ».*

²³ En 2006, le groupe Caisse d'Épargne et le groupe Banque populaire rapprochent leurs banques d'investissement, respectivement Ixis CIB et Natexis Banques populaires. À cette occasion, Natexis devient Natixis, qui est alors introduit en bourse. Natixis est détenue à parité avec 35 % du capital chacune par la Caisse nationale des Caisses d'Épargne et la Banque Fédérale des Banques populaires.

²⁴ En 1996, Natexis SA est créée à la suite de la fusion de la BFCE (Banque française du commerce extérieur) et du Crédit national.

²⁵ Lettre de la directrice générale adjointe du Trésor en date du 1^{er} décembre 2021

s'engager dans le transfert des missions de service public actuellement assurées par Natixis pour les confier à un opérateur public, sous couvert d'une quasi-régie.

De son côté, la direction du budget partage la position de la Cour.

La Cour prend acte de l'engagement de la DGT. Pour autant, elle réitère sa recommandation et s'attachera à examiner l'avancement de ce projet de transfert l'an prochain, à l'occasion de l'examen de la gestion 2022.

Recommandation n° 1 : (destinataire : direction générale du Trésor) S'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire (réitérée)

III - L'éventuelle transformation en compte d'opérations financières

Dans ses précédentes notes sur les exercices 2018, 2019 et 2020, la Cour avait relevé que le recours à un compte de commerce pour autoriser le financement de projet industriel de matériel de guerre et assimilé, développé par des entreprises françaises, est le fruit d'une pratique historique qui a été définie sous l'égide de l'ordonnance de 1959. Une actualisation paraît nécessaire pour prendre en compte les dispositions du nouveau référentiel établi par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui prévoit, dans ses articles 20 et 22 :

- qu'un compte de commerce retrace des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale ;
- qu'il est interdit d'exécuter, au titre de ce compte, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt (sauf dérogation prévue en loi de finances) ;
- seul le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante, ce qui soulève la question de l'en-cours du compte de commerce n°904.

Au vu des spécificités de ce compte spécial, elle recommandait de transformer le compte de commerce en compte de concours financiers, qui, par nature, « retrace les prêts et avances consentis par l'État » (article 24 de la LOLF).

De son côté, la DGT a fait modifier la rédaction de l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1964 (loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964), qui organise le dispositif budgétaire en appui du dispositif d'avances aux entreprises, par le biais de la loi de finances pour 2019. Avec cette nouvelle rédaction, l'article 20 mentionne désormais explicitement :

- L'ouverture dans les écritures du Trésor d'un **compte spécial de commerce** géré par le ministre des finances et des affaires économiques et intitulé : "Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés et de certains matériels d'armement complexes".
- Ce compte retrace en dépenses, **le versement des avances** mentionnées au I de l'article 5 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963, et, en recettes, le produit du remboursement en capital et intérêts des avances consenties, ainsi que toute autre recette perçue au titre de ces avances

Cette nouvelle rédaction de l'article 20 constitue ainsi une réponse à l'obligation de la LOLF de mentionner, dans une loi de finances, une dérogation à l'interdiction d'exécuter, au sein d'un compte de commerce, des opérations de prêts ou d'avance. De ce fait, la recommandation de la Cour doit être considérée comme mise en œuvre.

Annexe n° 1 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(Destinataires : direction générale du Trésor) s'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire. (réitérée)	Cf. courrier de réponse à la Procureure générale en date du 1er décembre 2021 et réponse de la DGT en date du 14 mars 2022	La DGT annonce qu'elle souhaite revoir sa relation avec Natixis avec la perspective du recours à une quasi-régie en 2023.	mise en œuvre en cours
2	(DGT) transformer le compte de commerce en compte de concours financiers.	Cf. courrier de réponse à la Procureure générale en date du 1er décembre 2021 et réponse de la DGT en date du 14 mars 2022.	Nouvelle rédaction de l'article 20 de la LFR de 1964 fonde une dérogation à la LOLF permettant d'assurer des opérations de prêts via un compte de commerce.	Totalement mise en œuvre

3	(DGT) mettre en place un indicateur spécifique de suivi des non recouvrements de créances en distinguant les différentes causes et assurer une actualisation du suivi de ces créances ainsi qu'une présentation systématique de ce suivi au comité de gestion de ce dispositif et dans le rapport annuel de performance. (réitérée car en cours de mise en oeuvre).	Le nouveau guide de mise en œuvre de la procédure Article 90 prévoit un renforcement du suivi des abandons de créance dernier guide daté du 16 décembre 2021. Le suivi des non recouvrements sera mis en place en 2022.	Sous réserve du contrôle de l'effectivité de l'engagement de la DGT à l'occasion du prochain RAR, cette recommandation peut être considérée comme mise en œuvre	Totalement mise en œuvre
---	---	---	---	--------------------------

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

Annexe n° 2 : Réponse de la DGT à la communication de la procureure générale



KCC PGA2100591 KZZ
02/12/2021

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU TRÉSOR

Paris, le 01 DEC. 2021

Madame la Procureure générale,

Vous m'avez adressé un courrier en date du 7 juillet 2021 concernant les modalités de gestion du compte de commerce n° 904 « lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés », faisant suite au contrôle de l'exécution budgétaire de ce compte de commerce.

Les observations que vous formulez appellent de ma part les commentaires que vous trouverez en annexe.

Mes services restent à l'entière disposition des vôtres pour apporter, si besoin, tout complément d'information.

Je vous prie d'agréer, Madame la Procureure générale, l'expression de ma considération distinguée.

pl Le Directeur général du Trésor
La Directrice générale adjointe du Trésor

Muriel LACQUE-LABARTHE
Emmanuel MOULIN

Madame Catherine HIRSCH
Procureure générale près la Cour des comptes
13, rue Cambon – 75100 PARIS Cedex 01



ANNEXE

1. S'agissant de la gestion de la procédure par la société Natixis SA et du respect des règles de la commande publique :

La Cour s'interroge sur la conformité aux règles de la commande publique du recours à Natixis pour la gestion du dispositif de l'Article 90. Ce recours se fonde sur l'article 41 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997 qui a confié à la société Natixis, aujourd'hui Natixis, la gestion pour le compte de l'État des avances remboursables visant à l'industrialisation de certains matériels de guerre et matériels assimilés.

Dans les réponses précédemment adressées par la DG Trésor à la Cour sur cette question, l'absence de mise en concurrence était justifiée au regard du droit européen par l'exception de dévolution d'une mission de service public relevant d'un acte unilatéral de l'État, traduit par la loi (considérant 34 de la directive 2014/24/UE). La convention de gestion entre l'État et Natixis se contente en effet de préciser les modalités imposées par l'État pour la gestion d'une mission de service public (enregistrement comptable distinct, modalités de contrôle et de certification).

Néanmoins, le terme de l'actuelle convention liant l'État et Natixis, au 31 décembre 2022, conduit le Ministère de l'économie, des finances et de la relance à envisager de modifier la loi pour confier l'ensemble des missions opérées par la Direction des affaires institutionnelles de Natixis (Natixis D.A.I.) à un autre prestataire. A ce stade, le plus probable est le choix d'un prestataire qui serait en quasi-régie, opérant au nom, pour le compte, sous le contrôle de l'État. Si un tel transfert aboutissait, cela le placerait dans le cadre de l'exception *in house* que vous évoquez dans votre courrier, ne nécessitant aucune mise en concurrence¹.

Si l'État venait à décider *in fine* de ne pas recourir à un prestataire en quasi-régie, alors il procéderait à une mise en concurrence. Cependant, cette alternative n'est pas la piste privilégiée à ce stade.

¹ Les articles L. 2511-1 à L. 2511-5 du code de la commande publique excluent en effet du champ d'application de ses procédures formalisées de passation les marchés publics attribués par un pouvoir adjudicateur à une autre personne morale prestataire lorsqu'il exerce sur cette entité un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, que la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle et qu'elle ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

2. S'agissant de la forme du compte de commerce et du respect de la LOLF 2001

La Cour des comptes demande la transformation du compte de commerce n° 904 en compte de concours financier pour mettre le circuit budgétaire en conformité avec les exigences des articles 22 et 24 de la LOLF définissant respectivement les régimes des comptes de commerce (retracant les opérations à caractère industriel et commercial, à l'exclusion des opérations de prêts ou avances remboursables sauf disposition dérogatoire expresse) et des comptes de concours financiers (réservés aux opérations de prêts ou avances remboursables).

L'utilisation d'un compte de commerce pour la procédure dite Article 90, prévue à l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1964, résulte de la volonté de permettre l'autofinancement de la procédure sans versement du budget général puisque toutes les recettes reviennent au compte de commerce, ce qui ne serait pas le cas avec un compte de concours financier.

En outre, à l'occasion de la mise à jour des écritures législatives du compte de commerce par l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, l'évaluation préalable de l'article précisait explicitement son objet : *« [permettre] de préserver les modalités de fonctionnement [du compte de commerce] – qui sont conformes à l'article 22 de la LOLF, autorisant, à titre dérogatoire et sous réserve d'une disposition expresse d'une loi de finances, un compte de commerce à exécuter des opérations de prêts ou d'avances »*. S'agissant des avances remboursables visant à l'industrialisation de certains matériels de guerre, comme mentionné supra, l'ouverture d'un compte spécial de commerce est définie à l'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1964². Les services de la direction du Budget confirment cette analyse et le Conseil d'Etat dans son avis au Gouvernement n'avait pas émis de réserve sur ce point.

Ainsi, en l'état actuel des écritures législatives, aucun élément ne conduit à penser que le compte de commerce n'est pas conforme à la LOLF et notamment à son article 22.

² Article 20 de la loi de finances rectificative pour 1964 (n°64-1278 du 23 décembre 1964), modifié par LOI n°2018-1317 du 28 décembre 2018 - art. 94 : « Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial de commerce géré par le ministre des finances et des affaires économiques et intitulé : "Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés et de certains matériels d'armement complexes". Ce compte retrace en dépenses, le versement des avances mentionnées au I de l'article 5 de la loi n°63-1293 du 21 décembre 1963. Il retrace, en recettes, le produit du remboursement en capital et intérêts des avances consenties, ainsi que toute autre recette perçue au titre de ces avances. »