

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

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

Avril 2023

Sommaire

SOMMAIRE	3
SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE	13
I - UN SOLDE DE L'EXERCICE NÉGATIF EN 2022	13
II - L'INCIDENCE DE LA SITUATION INTERNATIONALE ET DE LA CRISE SANITAIRE.	14
III - DES RECETTES EN CHUTE DEPUIS 2020	15
IV - LE TRAITEMENT DES CRÉANCES EN 2022	16
V - DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE MARQUANT UNE REPRISE DE L'ACTIVITÉ	16
VI - LA SOUTENABILITÉ DU COMPTE	17
A - Une trésorerie du compte de commerce qui couvre très largement l'encours.....	17
B - Une comptabilité de l'encours enfin formalisée et partagée	18
C - Des mesures visant à mieux faire connaître le dispositif et à renforcer son attractivité	18
CHAPITRE II LA CONFORMITÉ AUX PRINCIPES ET RÈGLES DU DROIT	
BUDGÉTAIRE	21
I - BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT NOUVEL OPÉRATEUR DU COMPTE DE	
COMMERCE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2023	21
II - DES RÔLES À REPRÉCISER ENTRE LES ACTEURS DU COMPTE DE COMMERCE	22
III - UNE PERFORMANCE À AMÉLIORER	22
ANNEXES.....	25
ANNEXE N° 1. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE	
L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022.....	26

Synthèse

Le compte de commerce n°904 du Trésor est un outil financier qui vient en appui au financement de projets d'industrialisation de matériels de guerre et assimilés, développés 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 une avance remboursable à l'entreprise concernée.

Un dispositif à la recherche d'un nouveau souffle

Suite à une étude conseil dont les conclusions rendues en janvier 2020 faisaient le constat d'un manque d'attractivité du compte de commerce, la direction générale du Trésor a fait le choix de recentrer son activité sur les très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que sur les entreprises de taille intermédiaire par une série de mesures renforçant son attractivité et améliorant la connaissance du dispositif auprès des acteurs de l'industrie de défense.

Ces mesures semblent avoir donné leurs premiers effets en 2022 avec sept nouveaux dossiers pour autant de nouvelles entreprises et un montant d'avances remboursables accordé de 17,2 M€ dont la première avance de 50 % a été versée en 2022 à hauteur de 8,59 M€ correspondant à l'intégralité des dépenses de l'année et à 13,7 % de l'encours total du compte de commerce. Ce rebond sera à confirmer lors des années à venir et au regard de l'impact de la situation internationale sur les projets des industriels.

Des incidences de la situation internationale et de la crise sanitaire encore difficiles à évaluer dans leur globalité

Si la situation internationale et la crise sanitaire ne semblent pas avoir d'impact sur le nombre de dossiers déposés, l'inflation, liée à la hausse des prix de l'énergie et des matières premières perturbe fortement les approvisionnements et les dépenses de fonctionnement des industriels. La crise sanitaire avait déjà généré des retards dans l'industrialisation et la mise en place des chaînes de production de certains industriels et plusieurs sociétés ont demandé des reports de remboursement d'avances en 2021 et 2022. La DGT indique que ce phénomène pourrait s'accroître dans les années à venir sans toutefois pouvoir évaluer précisément son volume.

En gestion 2022, le montant des recettes du compte de commerce est à son plus bas niveau depuis 2017 à 5,05 M€. Contrairement à l'année 2021 marquée par une forte diminution des remboursements en capital, toutes les recettes sont en baisse au regard des prévisions. Cette situation n'est pas seulement due à l'environnement international et aux reports accordés mais également à la baisse du nombre d'entreprises versant des primes et intérêts et aux échecs commerciaux régulièrement rencontrés.

Toutefois, aucun abandon de créances n'a été enregistré au titre de l'année 2022 contre sept en 2021.

Une situation du compte de commerce qui reste saine

Avec une trésorerie de 109,14 M€ au 31 décembre 2022, le compte de commerce a absorbé sans difficulté le résultat négatif de la gestion 2022 à -3,53 M€. Ce niveau très élevé de la trésorerie, supérieur à l'encours de 62,8 M€ du compte de commerce lui permet de tenir sa stratégie de financement de nouveaux dossiers et d'assumer le risque des abandons de créances qui s'élève à 13,5 M€ en 2021 et à 4,7 M€ en 2022 (au titre de la régularisation des abandons des exercices précédents).

Le niveau atteint par la trésorerie a conduit la Cour à s'interroger sur le montant disponible nécessaire au bon fonctionnement du dispositif dans l'hypothèse où le regain d'attractivité observé en 2022 ne serait pas pérenne et le nombre de nouveaux dossiers déposés chaque année serait inférieur aux prévisions. La direction du budget signale toutefois que, dès lors qu'il n'est plus possible d'abonder le compte de commerce depuis le budget général depuis la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019¹, il convient de procéder avec prudence à tout réexamen de la trésorerie du compte de commerce, d'apprécier au préalable les effets des mesures adoptées afin d'accroître son attractivité et la connaissance du dispositif et de maîtriser les conséquences de toute mesure de nature à remettre en question le modèle économique du dispositif de soutien au lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés

Un nouvel opérateur au 1^{er} janvier 2023 qui devrait redynamiser la gestion des dossiers

Le choix de nommer Bpifrance Assurance Export, nouvel opérateur de la procédure d'avances remboursables « Article 90 » au 1^{er} janvier 2023 en remplacement de Natixis répond à la recommandation de la Cour² « s'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire ».

¹ La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge l'alinéa II de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 n°63-1293 du 21 décembre 1963.

² NEB du compte de commerce 904 « Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés » pour les années 2019, 2020 et 2021

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation pour 2022.

Introduction

Le dispositif, créé en 1963³ 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 assimilés⁴.

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 successives⁵, 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) jusqu'au 31 décembre 2022⁶ par une convention cadre⁷ prise sous couvert d'une disposition législative de 1997⁸. Natixis assure ainsi le versement de l'avance à l'entreprise bénéficiaire, le suivi du remboursement du principal et de ses accessoires

³ Article 5 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

⁴ Dénomination conférée par l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁵ 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.

⁶ A compter du 1^{er} janvier 2023, Bpifrance Assurances Export devient opérateur du compte de commerce.

⁷ 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.

⁸ 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. »

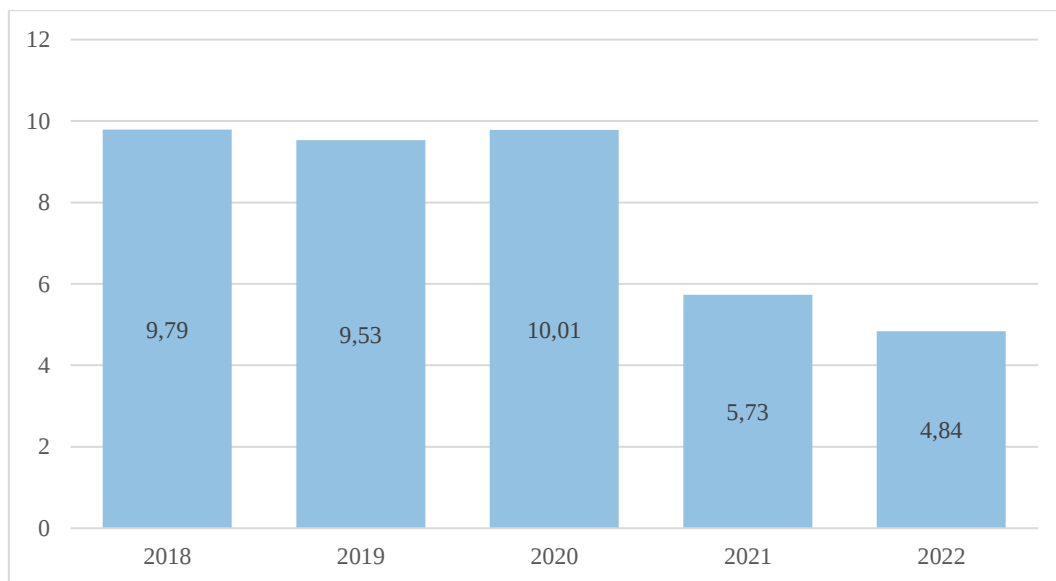
mais ne gère pas la situation des créances devenues à risque⁹. Natixis dispose d'une avance de 2,5 M€ à cette fin (la provenance de cette avance – imputation sur le compte de commerce ou versement du budget général – n'est pas connue), qui est qualifiée de « provision » dans la comptabilité de l'État (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.

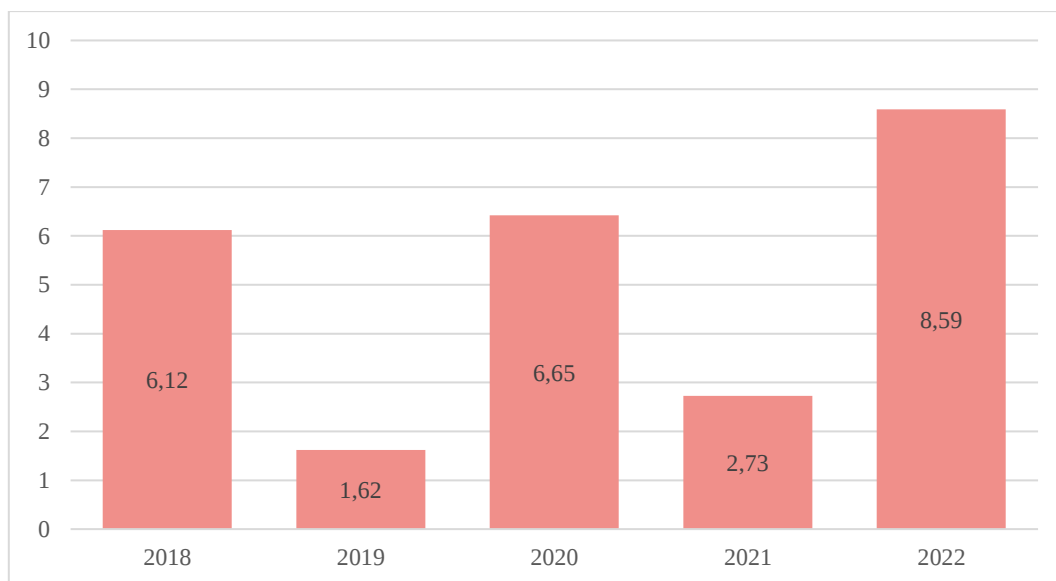
À compter du 1^{er} janvier 2023, Bpifrance Assurance Export, reprendra en tant qu'opérateur du compte de commerce les actes de gestion précédemment assurés par Natixis, mais il verra ses responsabilités élargies à la gestion des créances « perfectibles » et à de nouvelles règles quant à la détermination du calendrier de remboursement. L'expertise de Bpifrance Assurance Export dans l'accompagnement des industriels sur des projets complexes devrait permettre de réduire les délais d'instruction des dossiers et donner plus de visibilité à la DGT sur l'évolution des projets.

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

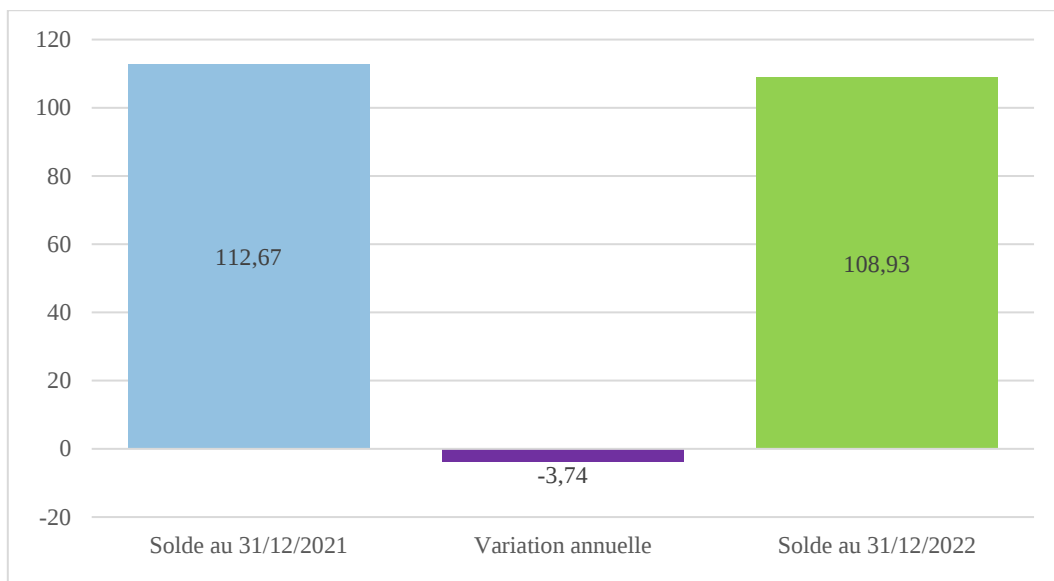
⁹ Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel est le comptable du compte de commerce ; il prend en charge la dépense et la ressource à l'instar de l'établissement bancaire Natixis ; en revanche le comptable public du département du siège social de l'entreprise bénéficiaire de l'avance est le comptable en charge du recouvrement, conformément aux instructions de la DGFIP.

Graphique n° 1 : évolution des recettes annuelles 2018-2022 (en M€)

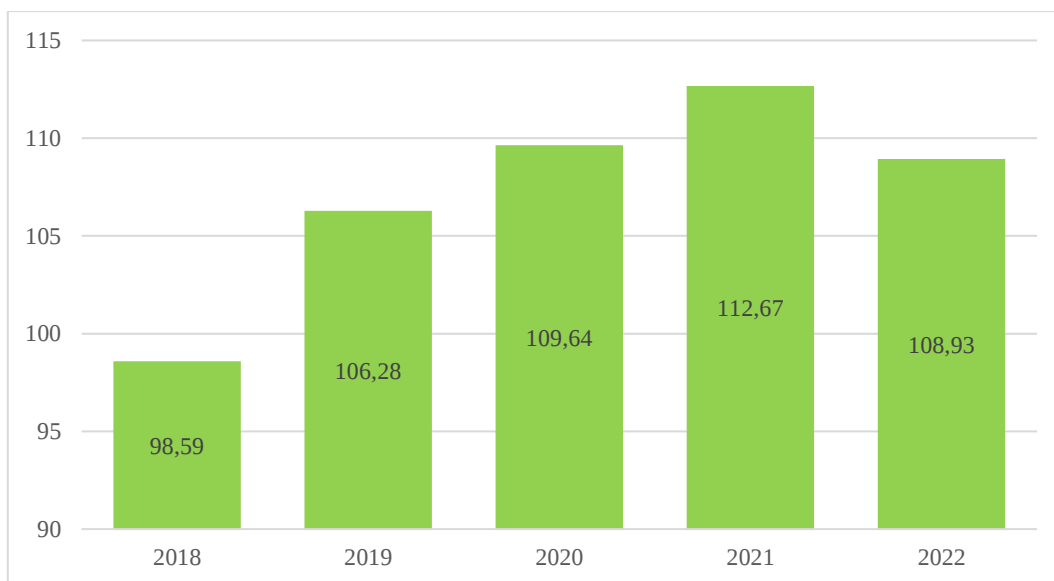
Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : évolution des dépenses annuelles 2018-2022 (en M€)

Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : passage du solde 2021 au solde 2022 (en M€)

Source : Cour des comptes

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

Source : Cour des comptes.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice

I - Un solde de l'exercice négatif en 2022

Alors qu'un résultat déficitaire limité à 2,5 M€ était initialement envisagé par la loi de finances¹⁰, le solde exécuté de l'exercice 2022 pour les opérations réalisées au cours de l'année s'est finalement établi à - 3,53 M€. Si les dépenses correspondent au montant prévu en LFI, les recettes sont en deçà de 17 % à 5,05 M€.

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

Trésorerie du compte de commerce en M€	2018	2019	2020	2021	2022
Trésorerie au 1 ^{er} janvier	95,04	98,59	106,28	109,64	112,67
Encaissements (A)	9,68	9,53	10,01	5,73	5,05
Décaissements (B)	6,12	1,84	6,65	2,73	8,59
Solde de l'exercice (A-B)	3,56	7,69	3,36	3,00	-3,53
Trésorerie au 31 décembre	98,60	106,28	109,64	112,67	109,14

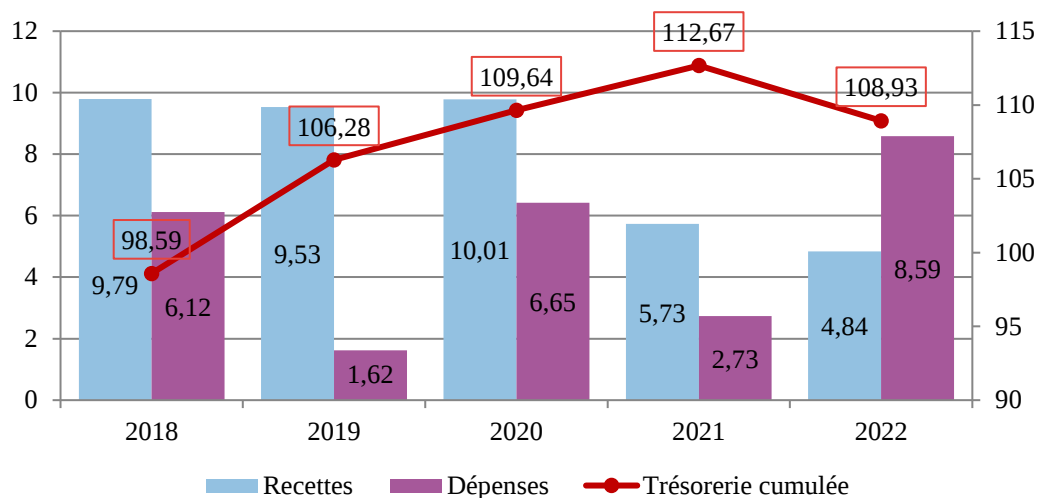
Source : direction générale du Trésor.

La trésorerie s'élève à 109,14 M€ au 31 décembre 2022. Cette somme doit être considérée comme un niveau d'engagement potentiel pour de futurs dossiers. Il n'y a pas eu de nouvelle dotation depuis 1982, le compte de commerce s'autofinance depuis cette date et un abondement depuis le budget général n'est plus possible depuis 2019¹¹.

¹⁰ Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2022 – comptes de commerce.

¹¹ La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge l'alinéa II de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 n°63-1293 du 21 décembre 1963.

Graphique n° 5 : évolution de 2018 à 2022 des recettes, dépenses et du solde de trésorerie du compte de commerce n°904 (en M€)



Source : Direction générale du Trésor

II - L'incidence de la situation internationale et de la crise sanitaire

La guerre en Ukraine et les sanctions à l'encontre de la Russie n'ont jusqu'à aujourd'hui pas eu d'impact sur l'activité du compte de commerce. À ce jour, aucune demande de modification d'assiette ni de suspension de contrat n'a été reçue. L'inflation, liée à la hausse des prix de l'énergie et des matières premières perturbe toutefois fortement les approvisionnements et les dépenses de fonctionnement des industriels.

Il n'est pas exclu que de telles demandes soient formulées dans les prochaines années. Le transfert d'opérateur de la procédure d'avances remboursable « Article 90 » au 1^{er} janvier 2023 de Natixis à Bpifrance Assurance Export devrait permettre selon la DGT d'identifier plus facilement les industriels en difficulté au regard du maillage du territoire et de la connaissance des acteurs industriels par BPI.

Par ailleurs, la crise sanitaire a généré des retards dans l'industrialisation et la mise en place des chaînes de production de certains industriels notamment en raison des confinements de 2020 et 2021 qui se répercutent encore en 2022.

Trois sociétés ont bénéficié en 2022 d'un report de la date de fin des travaux de 7,5 à 21 mois (dont une avait déjà fait l'objet d'une telle mesure en 2021). Deux autres industriels qui avaient bénéficié d'un report en 2021 en raison de la crise sanitaire ont bénéficié en 2022 d'un report supplémentaire de 6 mois en raison des difficultés d'approvisionnement de composants électroniques auprès de leurs fournisseurs. Toutefois, la crise sanitaire ne semble pas avoir eu d'impact sur le nombre de dossiers déposés en augmentation sensible en 2022.

III - Des recettes en chute depuis 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 encourus¹², permettent d'assurer l'autofinancement de ce dispositif.

Dans le cadre de la LFI 2022, les prévisions de chiffre d'affaires fournies par les sociétés lors de l'envoi des comptes rendus annuels de programme, laissaient espérer pour 2022 des recettes avoisinant 2,3 M€ en capital et 0,8 M€ en prime d'intéressement. À ces montants, s'ajoutaient les intérêts dus contractuellement pour 3 M€, soit un total prévisionnel de recettes pour 2022 de 6,1 M€, en baisse de 6 % par rapport à 2021 (6,5 M€).

En gestion, les recettes se sont élevées à 5,05 M€ en 2022, soit un niveau inférieur de 17 % à celui prévu en LFI. Contrairement à l'année 2021 marquée par une forte diminution des remboursements en capital, en 2022 toutes les recettes sont en baisse au regard des prévisions : le remboursement annuel du principal des avances -14 % à 1,98 M€, les intérêts -22 % à 2,34 M€ et les redevances -35 % à 0,52 M€.

Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- les reports accordés dans le cadre de la crise sanitaire et les difficultés d'approvisionnement des entreprises ;
- les échecs commerciaux et industriels (18 abandons de créances depuis 2019) ;
- une baisse de 28 à 22 du nombre des entreprises versant des intérêts ;
- la clôture de dossiers anciens dont les intérêts comportaient des taux élevés (taux de 6,9 % pour les prêts de 1999 contre moins de 2 % ces dernières années) ;
- une baisse de quatre à deux des entreprises versant des primes d'intéressement.

Au 1^{er} janvier 2023, les modalités de remboursement changeront pour les nouveaux contrats et potentiellement ceux qui n'étaient pas en cours de remboursement au 1^{er} janvier 2023. L'échéancier n'est plus basé sur une déclaration de l'industriel mais démarre dès le 1^{er} euro de chiffre d'affaires réalisé sur le projet bénéficiant de l'article 90. L'industriel soumet alors son échéancier de remboursement basé sur une prévision de chiffre d'affaires. L'échéancier est fixe et régularisé à la fin du contrat. Ce nouveau dispositif devrait permettre une meilleure prévision des recettes en LFI.

Les modalités ne seront pas modifiées pour les contrats en cours de remboursement au 1^{er} janvier 2023.

¹² 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. Désormais, les nouveaux contrats ont une durée de 12 ans et exceptionnellement 15 ans en fonction des perspectives de vente de l'industriel.

IV - Le traitement des créances en 2022

Si sept abandons de créances avaient été enregistrées en 2021 pour un montant total de 13,47 M€, aucune entreprise n'a déposé de demande en 2022. Une régularisation pour trois abandons de créances (toujours inscrites dans les comptes du CBCM) a toutefois été réalisée pour un montant de 4,77 M€ au cours de l'exercice.

Une société liquidée en juin 2017 dont le risque d'irrecouvrabilité n'avait pas été inscrit en comptabilité et dont le titre de perception émis par la direction régionale des finances publiques des Hauts-de-France pour le recouvrement des intérêts a été cassé par le tribunal administratif de Lille en mars 2021. Un abandon de créances a donc été enregistré au titre des exercices antérieurs pour 4,55 M€.

Une régularisation a également été effectuée au titre des exercices antérieurs (2021) pour une société à hauteur de 29 645 euros.

D'autre part, une décharge concernant l'avance remboursable d'une société a été formulée auprès de Natixis suite à l'émission d'un titre de perception en raison d'un défaut de paiement constaté en 2020. Le CBCM a recouvré 0,209 M€ (capital et intérêts) non comptabilisé dans les recettes Natixis.

Depuis 2020, la Cour préconise de mettre en place un indicateur spécifique de suivi du non recouvrement des créances en distinguant les différentes causes. La réflexion initiée entre la DGT et Natixis n'a pas abouti mais la reprise de la gestion de ce dispositif par Bpifrance Assurance Export au 1^{er} janvier 2023 devrait permettre de relancer les travaux.

De plus, la Cour demandait 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 a fait figurer dans le RAP¹³ 2021 un paragraphe d'explication des abandons de créances pour 2021.

Enfin, alors que le mandat de Natixis prévoyait le transfert de la gestion des dossiers litigieux à la DGT, Bpifrance Assurance Export en reprendra le suivi directement à travers son service contentieux. Cela devrait permettre un traitement plus réactif du suivi des créances et notamment des abandons de créances.

V - Des dépenses en forte hausse marquant une reprise de l'activité

La programmation des dépenses en 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 8,6 M€ pour 2022 contre 11,90 M€ en 2021.

Contrairement à 2020 et 2021 où le taux d'exécution était respectivement de 51 % et 23 %, l'exécution 2022 correspond au niveau prévu en LFI à 99,9 %.

¹³ Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021 « Comptes de commerce », page 35

Cette hausse s'explique non pas par des versements complémentaires d'avances sur des contrats en cours¹⁴ mais par le versement d'avances sur 7 nouveaux contrats pour un montant de 8,59 M€ dont deux pour un montant de 6,87 M€ par des entreprises qui n'avaient jamais été bénéficiaires du dispositif des avances remboursables. Ce montant représente la première avance de 50 % du montant de l'avance totale accordée qui s'élève à 17,2 M€.

Ce résultat traduit (même si cela reste à confirmer dans la durée) les efforts entrepris par les services ministériels pour faire connaître ce dispositif.

D'autres candidatures n'ont pu aboutir dans les délais de la gestion mais devrait porter leurs fruits en 2023. 2 dossiers sont en cours d'instruction.

VI - La soutenabilité du compte

A - Une trésorerie du compte de commerce qui couvre très largement l'encours

La situation du compte de commerce apparaît très favorable même avec un résultat déficitaire de 3,53 M€, au titre de l'exercice sous revue. La trésorerie de 109,14 M€ (contre 112,7 M€ en 2021) couvre très largement l'encours de 62,8 M€ au 31 décembre 2022. Ainsi, si l'ensemble des 47 dossiers en portefeuille représentant 43 entreprises venait à se révéler infructueux, la trésorerie suffirait à la fois à couvrir les abandons de créances et à financer de nouveaux dossiers pendant plusieurs années.

Cette situation financière relevée lors de l'analyse de l'exécution budgétaire des années précédentes avait déjà conduit la Cour à s'interroger sur le montant de trésorerie disponible nécessaire au bon fonctionnement du dispositif en l'absence de perspective d'activité soutenue, en vue éventuellement de le diminuer.

La direction du budget signale toutefois que, dès lors qu'il n'est plus possible d'abonder le compte de commerce depuis le budget général depuis la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019¹⁵, il convient de procéder avec prudence à tout réexamen de la trésorerie du compte de commerce, d'apprécier au préalable les effets des mesures adoptées afin d'accroître son attractivité et la connaissance du dispositif et de maîtriser les conséquences de toute mesure de nature à remettre en question le modèle économique du dispositif de soutien au lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés.

¹⁴ Les entreprises bénéficiaires touchent 50 % du montant de l'avance accordée. C'est seulement après avoir consommé 80 % de cette avance qu'elles peuvent percevoir la seconde moitié du montant accordé.

¹⁵ La loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 abroge l'alinéa II de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 n°63-1293 du 21 décembre 1963.

B - Une comptabilité de l'encours enfin formalisée et partagée

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 augmenté en 2022 pour la première fois depuis 2018 pour atteindre près de 62,8 M€. Il est encore très éloigné de son niveau de 2018 à près de 90 M€ et les mesures visant à renforcer l'attractivité et la connaissance du dispositif devront se confirmer dans les prochaines années pour confirmer cette tendance.

L'écart de comptabilisation¹⁷ entre le suivi de l'opérateur bancaire et les comptes du comptable public est ramené à zéro en 2022 en raison de l'absence de nouvel abandon de créance et de la prise en compte dans la comptabilité du CBCM des abandons de créances des sociétés SAMP et DALIC, validés en 2021 et régularisés sur l'exercice 2022 à hauteur de 4,58 M€.

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

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

Encours au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022
Comptabilité de Natixis	82,10 M€	70,25 M€	68,48 M€	56,36 M€	62,78 M€
Comptabilité CBCM (CHORUS)	89,49 M€	83,20 M€	75,89 M€	60,94 M€	62,78 M€
Écart	7,39 M€	12,95 M€	7,41 M€	4,58 M€	0 M€

Source : direction générale du Trésor.

C - Des mesures visant à mieux faire connaître le dispositif et à renforcer son attractivité

Sur la base de l'audit conseil sur l'attractivité du dispositif de l'article 90 rendu par le contrôle général économique et financier en janvier 2020, la direction générale du Trésor a fait le choix 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 dont le

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 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. Il concerne également le traitement différencié des créances d'entreprises entrées en procédure collective, retirées immédiatement de l'encours bancaire dès l'ouverture mais uniquement au terme de la procédure en comptabilité publique.

détail est présenté dans la NEB 2021¹⁸. Ces mesures ont été mises en œuvre en 2022 (le guide de mise en œuvre de la procédure a été approuvée le 16 décembre 2021).

Des actions de communication et de promotion de l'article 90 ont été réalisées par les services ministériels en complément des réformes citées précédemment. Elles ont ciblé plus spécifiquement les PME et ETI de la BTID notamment lors des forums, salons et événements organisés au profit des groupements industriels, clusters et pôles de compétitivité. Des actions ont également été menées via les réseaux sociaux et sous forme de webinaires.

¹⁸ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 – référence S2022-0623 page 22-23

Chapitre II

La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

I - Bpifrance Assurance Export nouvel opérateur du compte de commerce à compter du 1^{er} janvier 2023

Depuis 2018, dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour relevait un risque de non-conformité aux règles de la commande publique du recours à un établissement bancaire sans mise en concurrence en faisant notamment référence à un avis de la direction des affaires juridiques de 2015¹⁹. Ce risque a été réaffirmé à l'occasion de la reconduction en 2019 de la convention avec Natixis, sans démonstration de l'existence d'une relation de quasi-régie.

Dans un courrier adressé à la Cour le 14 mars 2022 en réponse à une communication de la procureure générale, la directrice générale adjointe du Trésor a indiqué sa volonté de s'engager dans le transfert des missions de service public assurées par Natixis pour les confier à un opérateur public, sous couvert d'une quasi-régie.

À l'expiration de la convention liant l'État et Natixis le 31 décembre 2022, il a été fait le choix de recourir à Bpifrance Assurance Export en tant que nouvel opérateur de la procédure d'avances remboursables « Article 90 » au 1^{er} janvier 2023. Ce transfert s'inscrit dans le prolongement de la reprise des activités de garanties publiques à l'export par Bpifrance en janvier 2017. Il est encadré par l'article 151 de la Loi de finance pour 2023 qui stipule que *« l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 432-2 du code des assurances se substitue à la société Natixis ou à toute société que celle-ci contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce pour la gestion des contrats signés par ces sociétés au nom et pour le compte de l'État au titre des missions mentionnées »*, entérinant ainsi le transfert de la gestion des opérations du compte de commerce de Natixis vers un autre prestataire. C'est en application de cette disposition, que l'État a confié ces opérations à BPI France dans le cadre d'une convention, signée avec celle-ci le 20 décembre 2022 qui confie la *« gestion des opérations effectuées par celle-ci au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État »*.

¹⁹ Note n°2015-04604-COJU du 15 juin 2015 mentionnant 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 »

Ce choix est conforme à la recommandation de la Cour qui demandait de « s’assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire » et aux engagements pris par la DGT l’année dernière à ce sujet. La recommandation est considérée comme totalement mise en œuvre.

II - Des rôles à préciser entre les acteurs du compte de commerce

Lors des exercices 2020 et 2021, 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. La DGT a indiqué aux rapporteurs que la décision finale reste prise directement par le ministre chargé de l’économie sur la base de l’avis de la Commission et la convergence en règle générale entre cet avis et la décision finale reflète surtout un consensus exprimé en interministériel au moment de l’instruction. Pour autant, sur ce sujet, la Cour ne dispose pas d’élément pour confirmer les modalités du processus décisionnels ainsi présenté par la DGT.

La convention entre Bpifrance Assurance Export et l’État ne remet pas en question le processus d’attribution de l’avance remboursable. L’annexe 7-2 de la convention précise que *« les décisions d’octroi de l’Article 90 sont notifiées à Bpifrance Assurance Export par la Direction générale du Trésor sur accord du ministre chargé de l’économie »*.

Toutefois, l’État donne à Bpifrance assurance export mandat pour procéder à l’étude financière des entreprises sollicitant des demandes d’avances remboursables au titre de l’article 90 et de présenter ces études à la commission. Pour établir ces études, Bpifrance Assurance Export est habilitée à réclamer directement à l’entreprise intéressée tous renseignements complémentaires qu’elle jugerait nécessaires.

La DGT a tenu à souligner que le rôle d’instruction de la direction générale pour l’armement (DGA) n’a pas vocation à être amoindri à la suite de la reprise de la gestion du dispositif par Bpifrance Assurance Export.

III - Une performance à améliorer

Les délais de traitement des dossiers se sont significativement dégradés depuis 2018 pour dépasser un an pour les dossiers déposés en 2021. Deux raisons sont avancées par la DGT : l’approche de la date d’expiration de la convention avec Natixis et l’extension de périmètre des avances remboursables qui a donné lieu à plus de débat sur l’étude des risques lors des commissions d’attribution.

Tableau n° 3 : délais de traitement des dossiers selon l'année de dépôt

<i>Nombre de dossiers</i>	1***	3	1	1	7	6	6
<i>Délais d'instruction et validation*</i>	418 j	123 j	43 j	96 j	120 j	104 j	163 j
<i>Délais totaux de traitement**</i>	490 j	192 j	121 j	245 j	271 j	291 j	367 j

* nombre de jours moyen par an entre la date de recevabilité du dossier par la DGA et la date de diffusion de l'avis définitif de la Commission

** nombre de jours moyen par an entre la date de recevabilité du dossier par la DGA et la signature du contrat

*** 1 seul dossier qui a fait l'objet de 3 passages en Commission

Source : Cour des comptes d'après données DGT

Un indicateur des délais de traitement des dossiers mériterait de figurer dans les rapports annuels de performance à compter de la gestion 2023 pour évaluer la performance de BPI en tant qu'opérateur du compte de commerce et prendre éventuellement des mesures visant à raccourcir les délais de signature des contrats qui aujourd'hui ne concourent pas à l'attractivité du dispositif.

À ce jour, trois dossiers ont été déposés en 2022 dont deux sont en cours d'instruction. Les signatures ont été retardées dans la mesure où cela ne mettait pas en péril le projet de l'industriel afin d'assurer leur traitement par Bpifrance.

Annexes

Annexe n° 1. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	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)	Réponse de la DGT en date du 14 mars 2022 confirmant sa volonté de transférer les missions de service public assurées par Natixis à un opérateur public sous couvert d'une quasi régie.	Le choix de Bpifrance Assurances Export comme nouvel opérateur de l'article 90 au 1 ^{er} janvier 2023 est conforme à la recommandation de la Cour et aux engagements de la DGT.	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*