



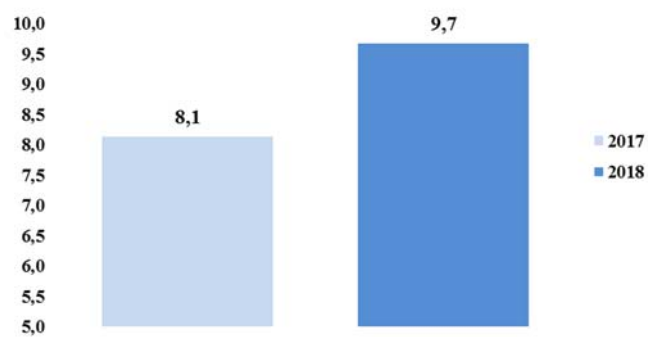
Compte de commerce 904
Lancement de certains
matériels de guerre et matériels
assimilés

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

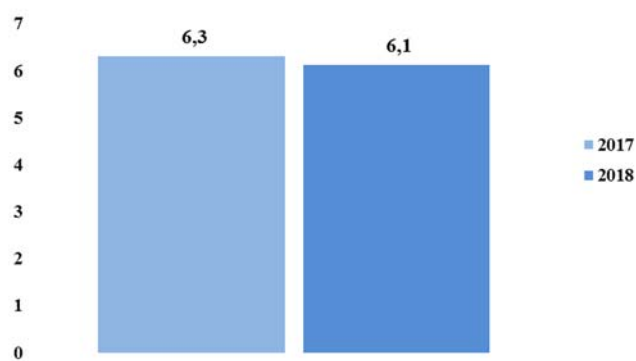
2018

Infographie

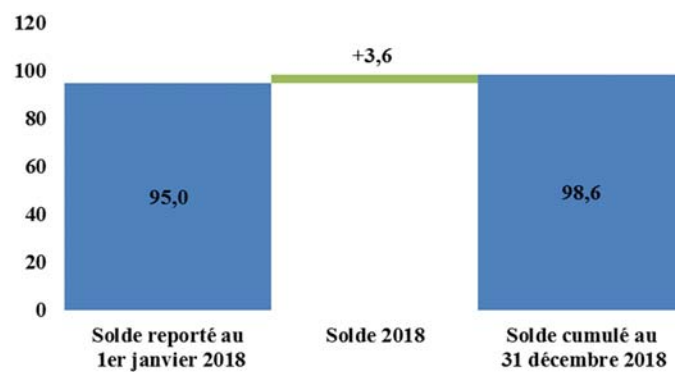
Graphique n° 1 : Recettes (en M€)



Graphique n° 2 : Dépenses (en M€)



Graphique n° 3 : Soldes (en M€)



Synthèse

Le compte de commerce du Trésor est un véhicule financier qui autorise le financement de projet industriel de matériel de guerre et assimilé développé par des entreprises françaises. La gouvernance du dispositif¹ repose sur la direction générale du Trésor, ordonnateur du compte de commerce 904, qui prend une décision ministérielle² après avis d'une commission interministérielle³ présidée par le SGDSN. La DG Trésor a proposé un toilettage du dispositif *via* l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le mode de financement utilisé consiste en un versement d'avances remboursables. Le dispositif du compte de commerce repose sur les caractéristiques suivantes :

- 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,
- un suivi des créances qui n'est pas rendu public et qui ne permet pas d'identifier les créances douteuses,
- une double gestion financière par les services du CBCM des ministères économiques et financiers et par un établissement bancaire Natixis.

L'existence de cette double comptabilité est une source de confusion entre les données d'exécution financière. Des écarts apparaissent notamment en fin de gestion et l'encours n'est pas géré de manière identique par le CBCM et l'établissement bancaire Natixis.

L'activité du compte de commerce est peu soutenue et surévaluée par la DG Trésor lors des prévisions budgétaires. Le dispositif du compte de commerce 904 lui permet d'être jusqu'à présent en bénéfice à la fin de chaque exercice. Le solde positif vient accroître le solde cumulé qui, à la

¹ Prévus par le décret n°64-1123 du 12 novembre 1964 modifié par le décret n°70-388 du 27 avril 1970.

² « Conjointe du ministre de l'économie et des finances et du ministre d'État chargé de la défense nationale, et en ce qui le concerne, du ministre chargé de l'aviation civile »

³ Composée de sept membres : un représentant du Premier ministre, président ; deux représentants du ministre d'État chargé de la défense nationale ; deux représentants du ministre de l'économie et des finances, et deux représentants du ministre chargé de l'aviation civile.

fin de l'année 2018 culmine à 98,60 M€ sans aucune perspective d'utilisation.

La refonte de l'économie générale de ce compte de commerce reste un enjeu essentiel. Sans supprimer ce mécanisme d'affectation des ressources qui a fait ses preuves, le dimensionnement actuel de la trésorerie du compte de commerce au regard de son activité réelle interroge.

La nature des activités du compte de commerce 904, qui ne sont manifestement ni industrielles ni commerciales, et l'importance de la traçabilité des défauts de recouvrement de créances dans les documents budgétaires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, nécessiteraient une transformation du compte de commerce en compte de concours financiers. À la faveur de cette transformation, qui relève d'une disposition en loi de finances, il appartiendra au législateur de préciser le périmètre de l'affectation des recettes au-delà de l'amortissement en capital des avances remboursables et de fixer le niveau de trésorerie nécessaire pour en assurer son fonctionnement.

Outre la question de l'adossement de la gestion financière du compte de commerce à un établissement bancaire dont la plus-value n'est pas démontrée, notamment par rapport au rôle que pourraient jouer les services du CBCM des ministères économiques et financiers, l'échéance de l'actuelle convention cadre avec Natixis au 31 décembre 2019 est l'occasion pour la DG Trésor de s'assurer de la conformité, au regard des principes de la commande publique, des dispositions législatives qui ont conduit à confier, sans mise en concurrence, la gestion financière du compte à Natixis.

Liste Des Recommandations

Recommandation n° 1 (DG Trésor, 2019) : formaliser la réconciliation des données entre les services du CBCM et Natixis et la présenter dans le rapport annuel de performance.

Recommandation n° 2 (DG Trésor, 2019) : transformer le compte de commerce en compte de concours financiers.

Recommandation n° 3 (DG Trésor et CBCM, 2019) : dans la perspective du terme de la convention cadre avec Natixis, étudier le recours aux services du CBCM pour sa gestion financière en lieu et place de Natixis.

Recommandation n° 4 (DG Trésor, 2019) : 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.

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les résultats de l'exercice	11
1.1 Le solde du compte de commerce au titre de l'exercice de l'année 2018 est positif	12
1.2 Les recettes sur l'exercice 2018 sont en augmentation de 20% conformément à la programmation	13
1.3 La tendance du gestionnaire à surévaluer l'activité financière du compte de commerce en programmation	16
1.4 La soutenabilité du compte	17
2 Les grandes composantes de la dépense	21
2.1 Le circuit financier	21
2.2 La gestion 2018	22
3 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire....	25
3.1 La sincérité de l'information au Parlement	25
3.2 Le compte 904 fonctionne comme un compte spécial mais n'est pas un compte de commerce.....	27
3.3 Le réexamen de l'opportunité de recourir à un tiers à l'occasion de l'échéance de la convention avec Natixis.....	33
4 Les recommandations de la Cour	36
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	36
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	37

Introduction

Le dispositif, créé en 1963⁴ par une disposition en loi de finances, permet l'octroi d'avances remboursables à des entreprises afin de soutenir le lancement de « matériels aéronautiques et d'armement complexe », selon la terminologie en vigueur pour l'exercice 2018⁵.

Le compte est débité du montant des avances consenties et est crédité du montant du remboursement de ces dernières⁶, en fonction du produit des ventes des matériels. Ce mécanisme de retour de recettes au compte de commerce⁷ est dérogatoire au principe de non affectation des ressources aux dépenses, mais il est prévu et encadré par le chapitre III de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le législateur, par deux lois de finances successives⁸, 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 générées aux dépenses qui ont été à l'origine du financement.

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 dégagées⁹. D'ailleurs, aucun versement n'a été effectué par le budget général¹⁰ au compte spécial depuis

⁴ Article 5 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

⁵ L'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 modifie notamment l'intitulé du compte de commerce pour « matériels de guerre et matériels assimilés ».

⁶ Le périmètre de l'affectation des recettes va bien au-delà du seul principal de l'avance ; il s'étend aux intérêts, à une redevance et, selon le ministère des armées, à « des intérêts de retard ou des pénalités forfaitaires ».

⁷ Mécanisme connu sous l'anglicisme de « reflows ».

⁸ 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.

⁹ Voir *supra*.

¹⁰ Le compte de commerce a bénéficié de dotations budgétaires en provenance du budget général d'un total de 138,75 M€ courants entre 1965 et 1981.

plus de trente-cinq ans et aucune autorisation de découvert n'a été accordée par les lois de finances.

La gestion financière de ce compte de commerce a pour caractéristique d'être confiée à une personne privée (Natixis) par une convention cadre¹¹ prise sous couvert une disposition législative¹². 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 le recouvrement des créances¹³ ni, de manière générale, le déroulement du contrat. L'instruction a révélé que l'établissement bancaire joue un rôle de « caissier » bien que, selon la DG Trésor et le ministère des armées, ses tâches s'étendent à une fonction d'analyse financière, ce qui n'a pas pu être vérifié, aucun document d'analyse financière ne figurant à l'appui des dossiers de liquidation des dépenses du compte de commerce.

Selon le décret n°1964-1123 du 12 novembre 1964, les décisions d'attribution d'une avance remboursable à une entreprise sont prises par arrêté ministériel du ministre chargé de l'économie et des finances, après avis d'une commission interministérielle présidée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et composée de sept membres¹⁴. L'instruction préalable des demandes est effectuée en amont par la direction générale de l'armement (DGA)¹⁵ en fonction de critères stratégiques, technologiques, commerciaux et financiers.

¹¹ Convention du 10 mai 2017 signée par la DG Trésor, Natixis, la Caisse Française de Développement Industriel et le chef du service contrôle budgétaire et comptable ministériel.

¹² Article 41-6° de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997. Plusieurs procédures publiques sont ainsi déléguées à Natixis et notamment ce dispositif d'avance remboursable.

¹³ Le CBCM est comptable public de la prise en charge de la dépense et de la ressource à l'instar de l'établissement bancaire Natixis ; le comptable public du siège social de l'entreprise bénéficiaire de l'avance est comptable du recouvrement.

¹⁴ Selon la réponse au questionnaire de la Cour, la commission de l'article 90 comporte des représentants du SGDSN, de la DG Trésor, de la DB, du CGA, de la DGA, du CGEFI et de Natixis.

¹⁵ Le rôle de la DGA est mentionné uniquement dans un guide provisoire de mise en œuvre de la procédure dite de « l'Article 90 ». De son côté, en réponse à la Cour, le ministère des armées indique que le guide a été diffusé par la note n°6091/SGDSN/AIST/EMG/DR du 4 octobre 2017, qui n'a jamais été communiquée lors des différentes phases d'instruction.

Schéma n° 1 : Processus de décision d'octroi d'une avance remboursable



Source : Guide provisoire de mise en œuvre de la procédure dite de « l'Article 90 »

Le schéma n°1 présente le processus de décision d'octroi d'une avance remboursable par le compte de commerce 904 tel qu'il est décrit par le décret n°1964-1123. Pour autant, au vu des réponses apportées à la Cour, le rôle exact de la commission, qui apparaît beaucoup plus large que le simple avis prévu par les textes réglementaires, doit impérativement être précisé. Dans ce contexte, le rôle de la DG Trésor est central en assurant l'ordonnancement du montant de l'avance consentie. L'établissement bancaire Natixis procède ensuite à son paiement, à partir de l'avance qui lui a été confiée, et demande le remboursement des fonds au CBCM des ministères économiques et financiers, comptable de la prise en charge finale de l'avance versée à l'entreprise. Les directions départementales des finances publiques du lieu du siège de l'entreprise interviennent comme comptable du recouvrement si la créance devient « douteuse ».

1 Les résultats de l'exercice

Par application de la convention cadre signée par la DG Trésor avec Natixis par laquelle un ensemble de procédures, dont celle de l'article 90 objet de ce compte de commerce, est délégué en gestion financière à la banque privée Natixis, la DG Trésor est amenée, en sa qualité d'ordonnateur, à gérer deux séries de données financières :

- les données du compte bancaire ouvert chez Natixis, arrêtées trimestriellement ;
- les informations comptables du compte de commerce (Chorus) ouvert auprès des services du CBCM des ministères économiques et financiers¹⁶.

Des écarts peuvent survenir à la clôture sur les dépenses et sur les recettes entre ces deux séries de données : il est de la responsabilité de l'ordonnateur d'effectuer une réconciliation entre la comptabilité du compte de commerce et celle de son délégataire.

Sur l'exercice 2018, aucun écart¹⁷ n'est à constater entre les dépenses (6,12 M€) comptabilisées sur le compte ouvert auprès de Natixis et celles enregistrées par les services du CBCM dans le cadre du suivi du compte de commerce.

En revanche, un écart structurel existe entre les recettes comptabilisées chez Natixis et celles comptabilisées par le CBCM. Il provient de la restitution trimestrielle¹⁸ des recettes perçues par la banque. La conservation des fonds pendant trois mois lui permet de dégager une part variable de rémunération en complément de la part fixe liée à sa délégation de gestion, telle qu'elle est prévue par la convention la liant à l'État. Ce montant modeste s'explique par un contexte de taux bas.

Jusqu'à présent, les notes d'exécution budgétaire (NEB) reprenaient les données fournies par Natixis, en raison des délais des échéances de l'instruction et de l'absence de données CHORUS consolidées à cette

¹⁶ Pour une meilleure compréhension du circuit financier entre le compte public ouvert auprès du CBCM des ministères économiques et financiers et le compte bancaire ouvert auprès de l'établissement bancaire Natixis, se reporter à l'annexe 4.

¹⁷ Un écart peut exister entre ces deux comptabilités dans la mesure où tout décaissement depuis le compte de commerce vers Natixis au titre d'une avance remboursable fait l'objet dans un second temps d'une reconstitution du même montant à partir des recettes du compte de commerce.

¹⁸ Article 8.4 de la convention du 10 mai 2017 : « Natixis bénéficie également (...) des produits de trésorerie procurés par les remboursements reversés à l'État au plus tard à la fin du trimestre suivant celui de leur encaissement ».

période de l'année. La loi de règlement et le rapport annuel de performance (RAP) retiennent quant à eux les extractions CHORUS renseignées par les services du CBCM, comptable du compte de commerce, qui sont dûment arrêtées dans les comptes de l'État. Cette année, la note d'exécution budgétaire 2018 retient les données du CBCM telles qu'elles sont retracées dans CHORUS. Ce sont vraisemblablement les montants qui apparaîtront dans la loi de règlement et le RAP 2018. Cette démarche s'est faite en liaison avec la DG Trésor et le CBCM.

1.1 Le solde du compte de commerce au titre de l'exercice de l'année 2018 est positif

Selon les données comptabilisées par le CBCM, le solde de l'exercice 2018 pour les opérations réalisées au titre de la procédure article 90 au cours de l'année, est positif et s'établit à 3,55 M€¹⁹.

Tableau n° 1 : Solde de l'exercice 2018

En M€	Comptabilité CBCM	
	2017	2018
Recettes (encaissement)	8,14	9,68
Dépenses (décaissement)	6,31	6,12
Solde annuel	1,83	3,55

Source : Données CBCM

Le solde de l'exercice 2018 a presque doublé par rapport à celui de 2017. Cette augmentation s'explique par une légère diminution des dépenses et surtout une augmentation plus importante des recettes.

En ce qui concerne le solde cumulé au 31 décembre 2018, il s'élève à 98,60 M€ soit une augmentation de 4% par rapport à l'année 2017. Le solde du compte de commerce est en hausse constante au moins depuis 2009 ; il est placé auprès de l'Agence France Trésor.

¹⁹ L'annexe 3 présente également la comptabilité du compte Natixis, les écarts avec la comptabilité du compte bancaire Natixis et les explications de ces écarts.

1.2 Les recettes sur l'exercice 2018 sont en augmentation de 20% conformément à la programmation

Les recettes de l'exercice 2018 s'élèvent au 31 décembre à 9,68 M€ dans la comptabilité du CBCM, soit une augmentation de 19% par rapport à 2017. Cette progression des recettes entre 2017 et 2018 avait été anticipée dans la loi n°2017-1837 portant loi de finances initiale pour 2018.

Tableau n° 2 : Comparaison programmation et exécution des recettes du compte de commerce en consolidé

Recettes de l'année en M€	Comptabilité CBCM		
	2017	2018	Écart
Programmation	8,5	10,5	24%
Exécution	8,14	9,68	19%

Source : Données CBCM

Avec une programmation 2018 à 10,5 M€ il existe cependant un écart entre exécution et prévision de recettes de -8%. Cet écart, qui a tendance à augmenter depuis deux ans, s'explique par une programmation des recettes effectuée sur la base des contrats en cours déjà signés.

Si l'ordonnateur est en mesure de présenter une ventilation de la programmation des recettes entre trois composantes, en exécution, les écarts demeurent cependant encore trop importants.

Tableau n° 3 : Comparaison programmation et exécution des recettes du compte de commerce par nature de recettes

Recettes de l'année en M€	Compte CBCM		
	Principal	Intérêt	Redevance
Programmation	5,77	4,35	0,62
Exécution	4,61	4,33	0,73
Écart en %	-19%	0%	18%

Source : Données CBCM

La DG Trésor indique que les méthodes d'évaluation des trois composantes de recettes ne sont pas identiques :

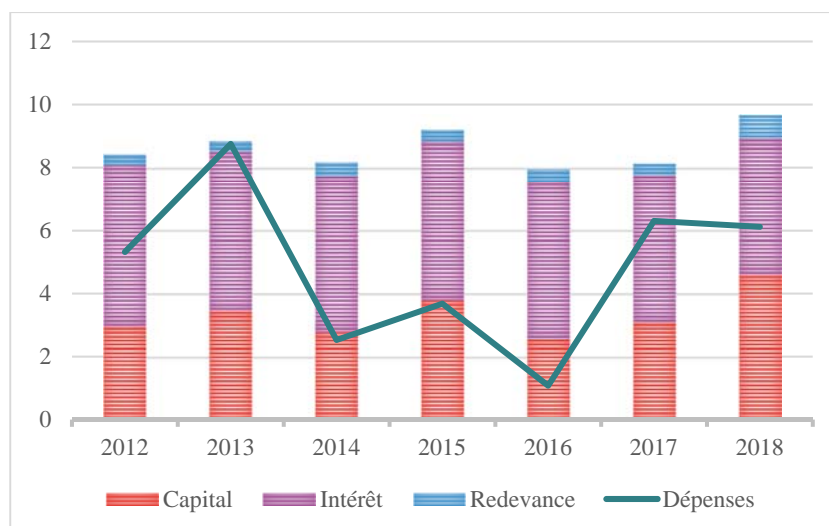
- les intérêts sont déterminés en fonction de l'assiette du montant versé et du taux contractuellement retenu ; leur estimation semble maîtrisée ;
- en revanche, les remboursements en capital et la plus-value en redevance sont déterminés sur la base des projections de vente déclarées par les industriels dans les comptes rendus annuels envoyés en début d'année ; ils sont plus difficiles à évaluer.

Cette présentation des recettes est une spécificité de ce compte de commerce ; les articles de la loi organique n°2001-692 relatifs aux comptes de commerce ne précisent pas l'étendue du périmètre de l'affectation de recettes.

Le mécanisme de retour des recettes issues du capital, des intérêts et de la redevance fournit une ressource financière qui évitent au budget général d'avoir à abonder le compte de commerce par des crédits budgétaires. Ce compte de commerce s'autofinance et absorbe même les défaillances potentielles liées à des non recouvrement de créances²⁰. Le graphique n°4 présente la ventilation des recettes en fonction de leur nature.

²⁰ Les versements de créances et les remboursements de créances sont suivis dans l'encours.

Graphique n° 4 : Ventilation des recettes en fonction de leur nature et comparaison avec les dépenses



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par le CBCM

Ce graphique indique que, si le remboursement du capital avait été la seule recette du compte de commerce depuis 2012, le solde annuel de chaque exercice aurait été positif trois années sur les sept dernières années (2014, 2015 et 2016).

En revanche, si la seule recette du compte de commerce avait été l'affectation du remboursement du principal, le solde de trésorerie de l'exercice annuel aurait été en déficit de 1,51 M€ sur l'exercice 2018, conformément au tableau n°4 :

Tableau n° 4 : Solde de chaque exercice du compte de commerce sur 7 ans

comptabilité CBCM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
solde de l'exercice au 31 décembre	3,11	0,08	5,65	5,51	6,88	1,83	3,55
solde de l'exercice au 31 décembre si affectation uniquement du principal	-2,35	-5,29	0,26	0,13	1,49	-3,21	-1,51

Source : Comptabilité CBCM

Avec une trésorerie de 98,60 M€ au 31 décembre 2018, un niveau d'activité comparable à celui des cinq dernières années et un taux de créances « douteuses » au niveau de celui qui est constaté aujourd'hui, la perspective d'un solde négatif annuel serait de 1,5 M€²¹ en moyenne. Au vu de ces évaluations, la trésorerie du compte de commerce apparaît donc excessive au regard de l'activité d'aide aux entreprises exportatrices telle qu'elle est présentée par la DG Trésor.

1.3 La tendance du gestionnaire à surévaluer l'activité financière du compte de commerce en programmation

Selon les données comptabilisées par le CBCM, les dépenses sur l'exercice 2018 s'élèvent à 6,12 M€. Elles sont en légère diminution par rapport à 2017.

La programmation des dépenses s'élevait en loi de finances initiale à 8,1 M€. L'écart entre l'exécution et la programmation des dépenses affiche une « surprogrammation » de 1,98 M€, soit 24%, en 2018. Le tableau n°5 montre la tendance de la DG Trésor à surévaluer l'activité du compte de commerce en loi de finances initiale :

Tableau n° 5 : Dépenses dans la comptabilité tenue par le CBCM

Dépenses de l'année en M€	Compte CBCM	
	2017	2018
Programmation	12	8,1
Exécution	6,31	6,12
Écart	5,69	1,98
Écart en %	-47%	-24%

Source : Comptabilité CBCM et bleu budgétaire

À l'examen, il apparaît que l'activité du compte de commerce est très faible et se traduit par deux à trois opérations annuelles.

²¹ Si le principal avait été la seule ressource du compte spécial depuis 2012, la trésorerie du compte spécial aurait été décaissée de 10,5 M€ sur sept ans, soit une moyenne annuelle de 1,5 M€

La DG Trésor souligne que la programmation des recettes est faite par Natixis sur la base des contrats en cours déjà signés. La programmation des dépenses résulte, quant à elle, d'un échange entre la DGA, la DG Trésor et Natixis au moment du projet de loi de finances initiale. Malgré ces explications, l'évaluation des recettes du compte de commerce par le délégataire Natixis est critiquable et la prévision des recettes et des dépenses est très imparfaite.

1.4 La soutenabilité du compte

1.4.1 Le solde cumulé du compte de commerce

Étant donné le solde positif de l'exercice 2018 avec un résultat de +3,55 M€²², le solde de trésorerie du compte de commerce augmente d'autant ; il est arrêté à 98,60 M€ au 31 décembre 2018 dans la comptabilité du CBCM.

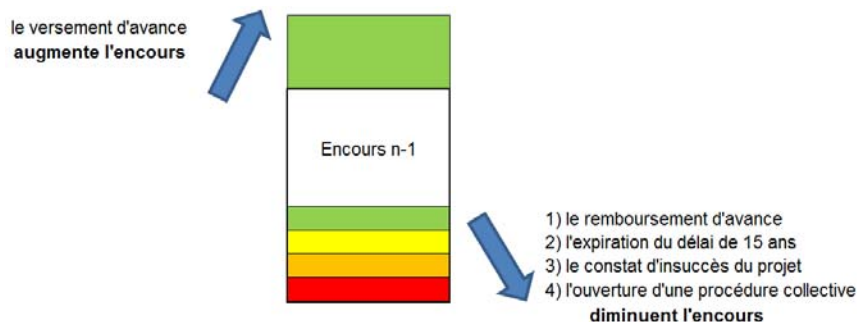
1.4.2 L'encours

Le montant de l'encours au 31 décembre est le solde de deux mouvements inverses au cours de l'année :

- des versements d'avances qui augmentent l'encours ;
- des remboursements de capital, des expirations du délai de 15 ans (cf. *infra*) et des abandons de créances qui diminuent l'encours.

²² Si le périmètre des recettes du compte spécial ne comprenait que le remboursement du principal, il aurait été de -1,51 sur l'année 2018.

Schéma n° 2 : Mouvements de l'encours²³



Source : Cour des comptes

L'encours ne comptabilise ni les intérêts ni les recettes issues des redevances qui sont des accessoires au montant de l'avance versée ; il se limite aux mouvements financiers liés au principal de l'avance versée dont il suit les remboursements dans le temps.

Du fait de l'adossement du compte de commerce à un compte bancaire ouvert auprès de Natixis, deux encours sont ainsi suivis : l'encours du compte bancaire et l'encours du compte de commerce. Les deux approches sont différentes sur les points suivants :

- décalage de trois mois : Natixis fournit une situation arrêtée à cette échéance ;
- Natixis n'assure pas le suivi des créances « douteuses » et notamment les créances des entreprises entrées en procédure collective ; celles-ci restent comptabilisées dans l'encours du compte de commerce jusqu'au prononcé de la liquidation judiciaire²⁴ ; en revanche, les créances sont sorties de l'encours du compte bancaire dès que Natixis a connaissance de l'entrée en procédure collective de l'entreprise. Dans ces conditions, le rôle de Natixis qui i) sort ces créances de son encours, ii) ne suit pas

²³ Les mouvements naturels de l'encours sont en vert : le versement de l'avance augmente l'encours et le remboursement de l'avance diminue l'encours. Les diminutions de l'encours non naturelles correspondent à un non remboursement intégral du principal : i) l'expiration du délai de 15 ans (en jaune), ii) le constat d'insuccès (en orange) et iii) l'ouverture d'une procédure collective (en rouge). Le code couleur indique le degré de risque de non récupération du principal.

²⁴ Le CBCM demande que la liquidation judiciaire de l'entreprise bénéficiaire d'une avance non remboursée intégralement soit constatée par la commission interministérielle « article 90 ».

ces créances au motif qu'il n'est pas comptable du recouvrement et iii) n'est pas informé de la suite donnée au recouvrement de ces créances, amène à s'interroger sur son rôle de délégué.

L'encours comptabilisé par Natixis atteint, fin 2018, 82,10 M€ et celui comptabilisé auprès du CBCM à la même date, 89,49 M€²⁵. L'encours du compte de commerce n'est pas strictement identique à l'encours du compte détenu par Natixis en raison :

- de l'effet du traitement différencié de créances non recouvrées du fait de l'entrée de deux entreprises en procédure collective en 2017 ;
- du décalage dans le temps des recettes trimestrielles issues du remboursement du capital, retenues par Natixis au titre de sa rémunération.

Au cours de l'exercice 2018, l'encours comptabilisé auprès du CBCM a augmenté de 1,5 M€ par rapport à l'exercice précédent ; cette augmentation provient du versement d'avances pour 6,12 M€ et du remboursement de principal pour 4,61 M€. La DG trésor indique « *qu'il serait de bonne pratique que Natixis puisse conserver sur ses livres les créances d'entreprise entrant en procédure collective* ». La Cour suggère que la DG Trésor, Natixis et le CBCM harmonisent les modalités de gestion de l'encours des créances d'avances remboursables pour faciliter la réconciliation des données.

1.4.3 Les modalités de gestion des avances remboursables

Au cours de l'exercice 2018, l'encours comptabilisé par le CBCM n'a fait l'objet d'aucun ajustement à la baisse autre que le remboursement du capital attendu (24 opérations) ; l'encours suivi par Natixis est utile pour suivre les mouvements supplémentaires qui se retrouveront ultérieurement comptabilisés dans l'encours CBCM ; notamment l'encours Natixis a fait l'objet au cours de l'exercice 2018 d'un ajustement au titre d'un non recouvrement de créance²⁶ pour 0,58 M€. Le motif invoqué est un constat

²⁵ Voir annexe 5 pour la réconciliation des données entre les deux comptabilités.

²⁶ Un autre non recouvrement de créances pour 2,75 M€ provient de la mise en liquidation judiciaire d'une entreprise en 2018, consécutive à une procédure de sauvegarde en 2017. Deux créances détenues par l'État n'ont pas été reprises par le repreneur et seront sorties de l'encours CBCM dès que la commission article 90 aura validé la liquidation judiciaire de l'entreprise.

d'insuccès d'un projet²⁷. En contrepartie de cet abandon de créance, l'État a bénéficié d'un dédommagement de la part de l'entreprise de 14% du capital²⁸ restant à recouvrer, correspondant selon la DG Trésor « *aux acquis de l'entreprise directement attribuables au versement de l'avance* ».

Le lien entre non recouvrement de créances et abandon de créances n'est pas automatique :

- À l'expiration du délai de 15 ans, le non recouvrement de créance est contractuel, l'État accepte l'abandon de créance du capital restant dû ;
- En cas d'insuccès d'un projet, le non recouvrement de créance peut être constaté par l'État ; mais ce dernier a la possibilité de négocier un dédommagement ;
- En cas d'ouverture d'une procédure collective d'une entreprise²⁹ bénéficiaire d'une avance remboursable, le comptable du recouvrement assure le suivi de la créance de l'État. Si l'entreprise est mise en liquidation judiciaire et la créance non reprise, alors une admission en non-valeur est décidée par le CBCM³⁰. Le CBCM sort alors la créance de son encours.

²⁷ Pour mémoire, un non recouvrement de créance peut résulter i) de l'expiration du délai de 15 ans à compter de la date de versement, ii) d'un constat d'insuccès d'un projet, iii) de la liquidation judiciaire de l'entreprise bénéficiaire de l'avance remboursable.

²⁸ 0,58 M€

²⁹ Selon la DG Trésor, dans le cas d'une procédure collective, l'État se constitue créancier et la créance est déclarée auprès du mandataire par le comptable local ; en l'occurrence pour les deux qui sont en cours, le DRFIP des Hauts de France pour l'entreprise SAMP et le DDFIP du Haut-Rhin pour l'entreprise MR Equipement. Quatre créances pour un total cumulé de 7,31 M€ ont été sorties en 2017 de l'encours suivi par Natixis (3,47 M€ versés en février 2009 et 1,08 M€ versés en mars 2009 à SAMP ; 2,5 M€ versés en août 2015 et 0,26 M€ versés en mars 2017 à MR Equipement) ; elles figurent toujours dans l'encours du compte de commerce à la fin de l'exercice 2018.

³⁰ Le CBCM demande, avant la décision d'admission en non-valeur, que la Commission interministérielle présidée par le SGDSN constate la liquidation judiciaire de l'entreprise, la non reprise de la créance et *in fine* l'abandon partiel ou total du capital restant dû.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 Le circuit financier

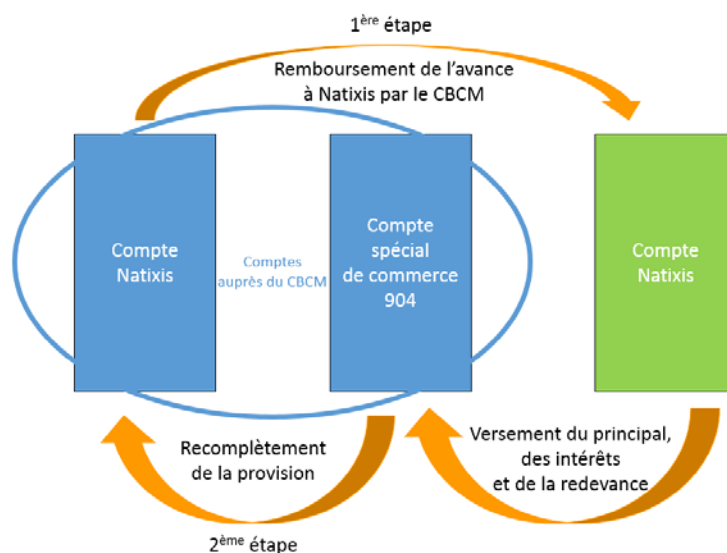
La structure de la dépense du compte de commerce comprend trois catégories :

- des avances pour des opérations nouvelles décidées au cours de l'exercice ;
- des avances versées au cours de l'exercice mais pour des opérations en cours ;
- et une catégorie « autres ».

Le circuit financier des avances fonctionne selon un mécanisme en deux temps :

- après versement de l'avance à l'entreprise par Natixis, l'établissement bancaire en demande le remboursement auprès du CBCM ;
- après remboursement de Natixis, le CBCM reconstitue la provision de 2,5 M€ sur le compte de Natixis, ouvert auprès des services du CBCM. L'origine de ces crédits de reconstitution de l'avance n'est pas budgétaire ; ils proviennent de l'excédent de trésorerie accumulé sur le compte de commerce par les affectations du remboursement du principal de l'avance et du paiement des intérêts et de la redevance.

Schéma n° 3 : Circuit financier du versement de l'avance et de son recomplètement



Source : Cour des comptes

2.2 La gestion 2018

Une nouvelle opération et deux opérations complémentaires ont été approuvées en 2018 pour un montant total de 4,6 M€

Par ailleurs, des versements d'un montant de 1,5 M€ sont intervenues pour des opérations en cours.

Le compte de commerce ne fait pas figurer de catégorie de dépenses faisant apparaître une quelconque commission que percevrait Natixis au titre de son activité de signature des contrats et de versement des avances aux bénéficiaires. Comme l'indique la DG Trésor, la rémunération de Natixis est calculée en globalité et non individualisée par procédure et encore moins par opération.

Pour mémoire, Natixis se rémunère par deux canaux³¹ :

- dans un premier temps au titre de l'ensemble des procédures que la DG Trésor a confié à Natixis par convention, dont la procédure de l'article 90 fait partie ; ce premier volet de rémunération est global pour les six procédures que l'établissement bancaire gère encore pour le compte de l'État. Selon le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) précité, cette part fixe serait de l'ordre de 5 M€;
- le deuxième volet de la rémunération de Natixis, à caractère variable, est spécifique à la procédure de l'article 90 et contient les produits de trésorerie procurés par les remboursements reversés à l'État à la fin du trimestre suivant celui de leur encaissement. Ce décalage dans le temps d'un trimestre des remboursements qui sont crédités d'abord sur le compte bancaire de Natixis puis reversés sur le compte ouvert auprès du CBCM, assure à la banque un complément de rémunération ; selon la DG Trésor, au vu des taux actuels à trois mois, cette rémunération serait nulle.

Comme le relève l'IGF, le complément de rémunération de Natixis au titre de ce dispositif est fonction d'un volume d'activité et n'est pas lié à une performance. Par ailleurs, cette part variable de rémunération n'est pas impactée par une quelconque difficulté de gestion de la créance. Si une procédure de liquidation judiciaire est ouverte à l'encontre d'une entreprise, Natixis ne suit plus la créance et la sort de son encours. Une telle pratique, qui n'est d'ailleurs pas formalisée, n'incite pas à la mobilisation de Natixis.

Ce circuit financier, caractérisé par l'intervention de Natixis qui fournit des relevés comptables au terme d'un délai trimestriel, manque de transparence. En particulier, il ne permet pas au compte de commerce de retranscrire l'ensemble des opérations de recouvrement de créances.

À ce titre, deux avances remboursables ont été consenties à MREquipement, société anonyme à conseil d'administration appartenant au groupe Manurhin, en juillet 2015 pour un montant de 2,5 M€ puis en mars 2017 pour un montant de 0,26 M€. Suite à une procédure de sauvegarde parue au BODACC du 30 juin 2017, le comptable du recouvrement (DDFiP du Haut Rhin) a déclaré une créance de 2 767 638,89 € au mandataire judiciaire en juillet 2017. La liquidation judiciaire a été

³¹ Selon le rapport 2016 de l'Inspection générale des finances, page 18, les modalités de rémunération des activités institutionnelles n'incitent pas à la performance car elles reposent largement sur une part fixe qui permet, selon les calculs de la mission, de dégager sur la période 2012-2015 un résultat net de près de 20%.

prononcée par le tribunal de commerce de Mulhouse le 6 juin 2018. Le 1^{er} août 2018, le même tribunal a désigné la société émiratie EDIC comme repreneur. Les créances conservées par l'État sur MR Equipement au titre des deux avances remboursables versées en 2014 et 2017 n'ont pas été reprises par EDIC. MR Equipement a fait l'objet en 2018 d'une procédure d'abandon de créances en 2018. Cette procédure n'a pas encore été retranscrite dans les comptes. Ainsi, l'ensemble du processus montre l'ampleur de l'effet de différé et la difficulté d'assurer une comptabilité sincère du compte de commerce en cas de défaillance d'un créancier.

Ni la DG Trésor ni le ministère des armées n'ont exprimé d'observations ou de commentaires sur ces défauts de recouvrement de créances en particulier sur MR Equipement. À cet égard, le recours à un compte de concours financiers pour les activités du compte de commerce 904 aurait une plus-value certaine pour tracer dans les documents budgétaires toutes les créances du compte et en particulier celles qui font l'objet d'un défaut de recouvrement partiel ou total.

3 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

3.1 La sincérité de l'information au Parlement

Les données chiffrées, présentées dans la loi de règlement et dans le rapport annuel de performance, sont les données du compte de commerce telles qu'elles sont arrêtées par les services du CBCM au 31 décembre. En revanche, les données du compte bancaire Natixis sont plus à jour que celles comptabilisées par le CBCM. Au final, l'existence de ces deux comptabilités présente des écarts à l'arrêté des comptes au 31 décembre.

Tableau n° 6 : Écarts entre les comptabilités CBCM et Natixis du compte de commerce 904

Exécution budgétaire en M€		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Données Natixis communiquées par la DG Trésor	Recettes	8,24	8,84	8,85	8,52	7,98	8,09
	Dépenses	7,22	7,16	2,63	3,66	3,46	3,85
	Solde	1,02	1,68	6,22	4,86	4,52	4,24
Données Loi de Règlement	Recettes	8,44	8,83	8,18	9,20	7,94	8,14
	Dépenses	5,32	9,06	2,53	3,68	1,08	6,31
	Solde	3,11	-0,23	5,65	5,52	6,86	1,83
Écart en montant	Recettes	-0,20	0,01	0,67	-0,68	0,04	-0,05
	Dépenses	1,90	-1,90	0,10	-0,02	2,38	-2,46
	Solde	-2,09	1,91	0,57	-0,66	-2,34	2,41
Écart en pourcentage	Recettes	-2%	0%	8%	-8%	0%	-1%
	Dépenses	26%	-27%	4%	-1%	69%	-64%
	Solde	-205%	114%	9%	-14%	-52%	57%

Source : DG Trésor et loi de règlement

La nature de ces écarts n'est pas identique entre le volet dépenses et le volet recettes :

- Sur le volet dépenses, l'écart entre les deux comptabilités peut résulter d'un décalage conjoncturel entre une première phase de versement de l'avance par Natixis auprès de l'entreprise et la

reconstitution de l'avance par le CBCM sur le compte Natixis ouvert auprès du CBCM³².

- Sur le volet recettes, en revanche, les écarts proviennent d'un décalage structurel dans le temps d'un trimestre prévu par la convention³³ permettant à Natixis de retenir le versement des recettes des entreprises du compte bancaire vers le compte CBCM.

Ainsi, la gestion de ce compte de commerce est assurée par une double comptabilité issue de deux comptes, celui de Natixis et celui tenu par le CBCM. À l'examen de ceux-ci, des décalages apparaissent, comme cela est relevé dans le tableau n°6, et la réconciliation des données comptabilisées par le CBCM et celles comptabilisées par Natixis est effectuée par la DG Trésor. La recommandation n°2 de la NEB 2017 invitait la DG Trésor à « *harmoniser l'information donnée dans les documents comptables et celle de la loi de règlement suivante et réconcilier les données relatives à l'exécution de la dépense du compte spécial* ». La DG Trésor a proposé un tableau de réconciliation des deux séries de données présentées en annexe 3.

Afin de clarifier cette réconciliation, une validation des écarts entre la comptabilité tenue par le CBCM et celle tenue par Natixis doit être formalisée entre les services du CBCM, l'établissement bancaire et la DG Trésor ; le résultat de cette réconciliation pourrait être présenté dans le rapport annuel de performance (RAP). Étant donné que les données de la comptabilité CBCM sont celles qui alimentent CHORUS, la justification des écarts doit s'effectuer par rapport à la comptabilité du CBCM, comptabilité de référence. En réponse à la Cour, la DG Trésor, reconnaît être « *satisfaite* » de l'obtention cette année des données comptables provenant directement du CBCM et « *espère que cette pratique sera reconduite dans les années à venir, malgré la contrainte opérationnelle que cela fait reposer sur le CBCM* ». La direction du budget (DB) relève de son côté que « *la régularisation de ce décalage permettra d'assurer une meilleure garantie de transparence et de sincérité dans le suivi comptable du compte de commerce* ». Enfin, le ministère des armées fait savoir qu'il est « *favorable à la formalisation de cette réconciliation qui relève de la bonne gestion* ».

Surtout, aucune information n'est présentée dans les rapports annuels de performance (RAP) sur les non recouvrements de créances survenus au titre des avances consenties. Certes, le montant total de l'encours est mentionné et le portefeuille des entreprises bénéficiaires est présenté dans le RAP 2017 mais aucune approche dynamique ne permet

³² Voir schéma n°3 *supra*.

³³ Article 8.4 de la convention du 10 mai 2017.

d'apprécier les mouvements d'augmentation et de diminution de l'encours. Notamment, aucune information ne permet d'apprécier les causes de diminution de l'encours, spécialement celles résultant d'abandon de créances. Une information plus complète serait opportune, s'agissant des non remboursements de créances à terme échu.

Recommandation n° 1. (DG Trésor et CBCM, 2019). : formaliser la réconciliation des données entre les services du CBCM et Natixis, et la présenter dans le rapport annuel de performance.

3.2 Le compte 904 fonctionne comme un compte spécial mais n'est pas un compte de commerce

L'article 19 de la loi n°2001-692 LOLF indique que l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Dans le cas du compte 904, le choix du mécanisme d'affectation par la loi de finances a évolué historiquement en trois phases :

- d'abord, l'article 5 de la loi n°63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963 crée un dispositif d'avances remboursables doté d'un mécanisme d'affectation du produit de l'avance par voie de fonds de concours ;
- dans un deuxième temps, un an plus tard, l'article 20 de la loi n°64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964, remplace le fonds de concours par un « compte spécial de commerce » ; le mécanisme d'affectation du produit du remboursement de l'avance est conservé et l'assiette précisée, « en capital et intérêts » ;
- dans un troisième temps, l'article 90 de la loi de finances n°67-1114 du 21 décembre 1967 de finances pour 1968 modifie l'article 5 de la loi n°63-1293 : l'assiette n'est pas modifiée. En revanche, il mentionne précisément que « le compte spécial du Trésor (...) créé par l'article 20 de la loi n°64-1278 du 23 décembre 1964 est intitulé (...) » ; ainsi, la LFI de 1967 en supprimant « commerce » ne précise plus la catégorie de compte spécial parmi les six existantes alors sous l'égide de l'ordonnance n°59-2 ;

L'article 41 de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997 ne vient pas modifier le mécanisme d'affectation.

Il prend soin seulement de préciser qu'il assure « la gestion d'avances remboursables ».

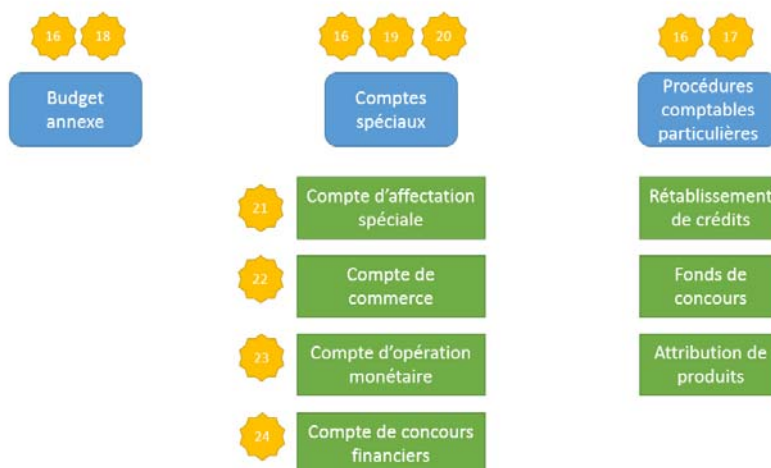
Toute cette évolution s'est déroulée sous l'égide de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2001-692, qui ne prévoit que quatre catégories de comptes spéciaux, aucun élément en loi de finances n'est venu expliciter la catégorie de compte de commerce du « compte spécial du Trésor » n°904. La dernière modification par l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 porte notamment sur le périmètre de l'assiette des recettes affectées au compte de commerce en ajoutant « *ainsi que toute autre recette perçue au titre de ces avances*³⁴ » mais n'a pas mentionné le caractère dérogatoire du compte spécial 904³⁵ dans la catégorie compte de commerce.

Le ministère des armées considère « *le caractère jugé insuffisant par la Cour des modifications apportées par l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 comme étant infondé* » estimant que les amendements ont permis de lever des incertitudes notamment sur la formalisation de l'affectation de la redevance au compte de commerce par une disposition en loi de finances qui ne l'était pas auparavant. Les avancées apportées par l'article 94 ne sont pas remises en cause dans leur principe et seront examinées l'an prochain, à la suite de leur première mise en œuvre. Pour autant, il est regrettable qu'à cette occasion, la catégorie de compte de concours financiers ne se soit pas substituée à la double dérogation aux règles des finances publiques qui affecte le compte 904, laquelle consiste en une affectation de toutes les ressources au-delà des dépenses qui en sont à l'origine et au recours à un compte de commerce pour une activité qui se limite au versement d'avances remboursables.

³⁴ Cet ajustement valide *ex post* les redevances dans l'assiette des ressources affectées.

³⁵ La question de la transformation du compte de commerce en compte de concours financiers a été soulevé en amont de la préparation du projet de loi de finances mais finalement non retenu par les services instructeurs.

Schéma n° 4 : Présentation des véhicules financiers d'affectations de recettes listés par la LOLF



Source : Cour des comptes

L'article 22 de la loi n°2001-692 indique les caractéristiques d'un compte de commerce, qui sont notamment i) de retracer des opérations de caractère industriel et commercial et ii) de fixer un découvert. Les opérations du compte n°904 ont uniquement pour objectif de fournir aux entreprises sélectionnées la mise à disposition temporaire de fonds publics. Selon le guide des outils d'action économique du Conseil d'État actualisé en 2016, les « avances » se distinguent des prêts dans la mesure où elles ne seront remboursées intégralement qu'en cas de réussite du projet de recherche ou d'innovation de matériels de guerre ou assimilé ; c'est bien ce critère conditionnant le caractère remboursable du fonds à la réussite du projet financé qui distingue l'avance remboursable du prêt. Les opérations consenties par l'État sur le compte spécial sont simplement des avances de trésorerie qui s'inscrivent au bilan de l'entreprise ; ce sont donc des concours financiers et non des opérations industrielles et commerciales.

Sur ce sujet, la DG Trésor défend une position favorable au maintien d'un compte de commerce au motif que les opérations du compte spécial 904 sont industrielles et commerciales : « en prenant une part des coûts et des risques liés à un projet d'industrialisation de matériels de défense, et en participant plus globalement à son financement, l'État se comporte

certainement de manière analogue à un capital-investisseur ou un financeur privé. ».

Par ailleurs, une des procédures confiées par l'État à Natixis *via* la convention cadre du 10 mai 2017 concerne des prêts consentis au titre du compte FDES ; il s'agit de prêts à des entreprises en restructuration qui sont gérés selon un mécanisme d'affectation des recettes aux dépenses mais dans la catégorie « compte de concours financiers ». Ce compte spécial est aussi adossé à un compte bancaire ouvert chez Natixis. *A fortiori*, les opérations du compte spécial 904 ne sont pas plus industrielles ou commerciales que celles du compte de concours financiers FDES.

Ainsi, en application de l'article 22 de la LOLF, les fonds versés au titre d'avances remboursables ne peuvent pas être ouverts ni exécutés dans le cadre d'un compte de commerce, qui a vocation à retracer les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les activités du compte de commerce 904 sont donc dérogoires aux règles des comptes de commerce. La direction du budget fait d'ailleurs savoir qu'elle « *partage l'analyse de la Cour quant au caractère dérogoire du recours à un compte de commerce* ».

Les modifications apportées par l'article 94 de la loi n°2018-1317, demeurent encore insuffisantes par le caractère très lacunaire des informations mentionnées, la faiblesse de la précision de l'information budgétaire³⁶ et l'absence d'objectifs et de performance associée, même si le ministère des armées affirme que « *la Commission dite de l'article 90 s'est accordée depuis 2017, dans le cadre d'une évaluation de performance de son activité, sur une double typologie d'indicateurs de performance par la lettre DGA01D18-015074/DGA/DI du 20 mars 2018* ». Pour autant, aucune de ces informations n'a été transmise à la Cour ou mentionnée dans les documents budgétaires.

Si le compte spécial 904 est un compte de commerce, il serait alors nécessaire dans ce cas que la trésorerie du compte soit redimensionnée à hauteur du volume des prévisions d'activités, que des objectifs soient fixés et que des indicateurs de performance soient établis pour en mesurer l'activité³⁷, et qu'un découvert soit éventuellement envisagé. La direction

³⁶ La prévision étant réduite à sa plus simple expression.

³⁷ Sur la base des éléments communiqués à la Cour, actuellement cinq indicateurs sont suivis qui n'ont pas fait l'objet de détermination de cible en 2018 : le délai entre la date de recevabilité d'un dossier de demande d'avance remboursable et l'avis définitif de la commission interministérielle, le délai entre la recevabilité d'un dossier de demande d'avance remboursable et la date de notification du contrat d'avance, le taux de

du Budget, dans une note de 2016 relative à la clôture du compte de commerce 904³⁸, a indiqué que le dispositif comportait des « *risques budgétaires au regard de l'écart entre le solde comptable du compte (113,6 M€) et les dépenses prévisionnelles (10 M€ en LFI 2016)* » ; étant donné d'une part, que le PLF 2019 prévoit un « pipeline » annoncé à 10,5 M€ de projets et un solde négatif de 0,3 M€ et d'autre part, que la trésorerie du compte est actuellement de 98,60 M€ la Cour recommanderait de ne pas reporter le solde de trésorerie du compte de commerce et donc un reversement au budget général de 98,60 M€ en 2019. Si nécessaire, il pourrait être envisagé un éventuel découvert du compte de commerce, qui pourrait s'établir au niveau des prévisions de dépenses, soit 10,5 M€. Le ministère des armées indique qu'il « *est défavorable à un reversement au budget général de 90 M€ en 2019* ». Pourtant l'article 20 de la loi n°2001-692 dispose que « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante* » ; en conséquence, la Cour invite les gestionnaires de la procédure de l'article 90 à justifier le maintien de la trésorerie de ce compte spécial à un si haut niveau (98,60 M€ au 31 décembre 2018) et à défaut à envisager un reversement partiel ou total au budget général.

Dans un scénario alternatif, le changement de catégorie du compte de commerce 904 pour celle de compte de concours financiers régi par l'article 24 de la loi n°2001-692, doit être envisagé. La direction du budget est d'ailleurs « *favorable à une évolution du dispositif* » mais « *estime qu'il conviendrait d'examiner l'ensemble des options possibles, que ce soit la transformation ou la suppression du compte de commerce* ». Le principe de l'affectation d'une ressource à une dépense pour le lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés n'est pas pour le moment remis en cause par la Cour mais les gestionnaires du compte auraient pu, dans le cadre de la présentation du PLF 2019, étudier également cette option comme la direction du budget les invitait à le faire. En revanche, si la suppression du mécanisme d'affectation des recettes n'est pas retenue et si le recours à un compte spécial est maintenu, les principes s'appliquant au véhicule financier utilisé méritent d'être précisés :

- les règles du compte de commerce 904 ont été définies sous l'égide de la l'ordonnance n°59-02 ; elles doivent être actualisées pour prendre en compte celles du nouveau référentiel établi par la loi n°2001-692 LOLF ;

perception des redevances, le taux de croissance de la trésorerie et de l'encours du compte de commerce 904 et le taux de constat d'insuccès.

³⁸ Cité par le rapport IGF 2016 mentionné *supra*.

- la nature de l'activité principale du compte de commerce 904 n'est ni industrielle ni commerciale mais consiste à verser des avances remboursables ; en l'état, cette situation n'est pas conforme aux dispositions de l'article 22 de la LOLF ;
- l'ensemble des recettes issues des avances préalablement versées ne se limitent pas à l'affectation du seul retour du capital au compte de commerce ; elles s'étendent aux intérêts, à la redevance et comme le souligne le ministère des armées à « *des intérêts de retard ou des pénalités forfaitaires* ». Aucune recette n'est portée au budget général et sont toutes affectées au compte de commerce ;
- les règles du compte de commerce 904 n'obligent à aucune transparence sur les créances à suivre ni sur celles dont l'échéance de remboursement n'est pas honorée à la date prévue.

Certes, le ministère des armées et la DG Trésor précisent que dans le PLF 2019, à l'article 94 de la loi n°2018-1317, portant loi de finances pour 2019³⁹, a préalablement été présentée au Conseil d'Etat qui n'a pas remis en cause la pertinence de la forme de compte de commerce par rapport à un compte de concours financiers. Cependant, aucun avis formalisé du Conseil d'Etat n'a été produit.

Si le recours à un compte de commerce dans ces conditions dérogatoires est le fruit d'une pratique historique, aujourd'hui, le recours à un compte de concours financiers semble le plus approprié pour permettre l'affectation de recettes, dans le cadre de la procédure de l'article 90 et dans le respect de l'actuel référentiel des finances publiques prévu par la LOLF.

Lors des échanges avec le Conseil d'État, le Trésor indique que l'argumentaire retenu pour écarter le recours à un compte de concours financiers portait essentiellement sur le périmètre des recettes, estimant que « *l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'autorise pas la prise en recettes au titre des comptes de concours financiers les intérêts versées par des bénéficiaires des prêts et avances – ceux-ci étant inscrits au sein du budget général*⁴⁰. » Il s'agit d'une interprétation partagée également par le ministère des armées. Cette lecture de l'article 24 de la loi n°2001-692 semble restrictive et mérite d'être confirmée au vu de l'activité financière du compte. Si cette interprétation est retenue, le tableau n°4 et le graphique n°4 *supra* mentionnent que l'affectation du seul principal au compte de concours financiers ne

³⁹ Dans le cadre de cette NEB, la Cour n'a pas procédé à son instruction.

⁴⁰ Projet d'article DB03 PLF 2019.

bouleverserait pas substantiellement son équilibre et justifierait une utilisation de la trésorerie dormante actuelle du compte de commerce⁴¹.

In fine, à la faveur de cette transformation qui nécessiterait une disposition en loi de finances, il appartiendrait au législateur de préciser le périmètre de l'affectation des recettes au-delà de l'amortissement en capital des avances remboursables, conformément aux articles 18 et 24 de la loi n°2011-692, et de fixer le niveau de trésorerie nécessaire pour assurer son fonctionnement.

Recommandation n° 2. (DG Trésor, 2019) : transformer le compte de commerce en compte de concours financiers.

3.3 Le réexamen de l'opportunité de recourir à un tiers à l'occasion de l'échéance de la convention avec Natixis

L'article 41 de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997 confie à Natixis la gestion de procédures et notamment celle de l'article 90 portée par le compte de commerce 904. Par application de ces dispositions, une nouvelle convention signée le 10 mai 2017 régit actuellement les modalités d'exercice des procédures confiées à Natixis.

La procédure de l'article 90 confiée à Natixis résulte du législateur et plus spécifiquement d'une disposition en loi de finances ; dans la perspective du terme de l'actuelle convention du 31 décembre 2019⁴², l'attribution de la gestion de la procédure de l'article 90 à Natixis sans mise en concurrence mériterait d'être motivée non seulement au regard des

⁴¹ Statistiquement, avec une trésorerie de 98,60 M€ au 31 décembre 2018, un niveau d'activité comparable à celui des cinq dernières années et un taux de créances « douteuses » dans les normes actuelles, la perspective d'un solde négatif annuel serait en moyenne de 1,5 M€¹. Le compte spécial pourrait ainsi se limiter uniquement à l'affectation du remboursement du capital sans remettre en cause son modèle financier avant 50 ans.

⁴² Article 6 de la convention cadre du 10 mai 2017.

règles de la commande publique⁴³ mais également de la plus-value apportée par l'établissement bancaire par rapport aux services du CBCM des ministères économiques et financiers. Le rapport 2016 de l'IGF mentionne que « *la gestion des avances remboursables de la procédure « article 90 » ne nécessite pas d'expertise particulière dans le domaine bancaire* ».

Concernant la procédure « article 90 », les opérations réalisées par le CBCM sont doublées par Natixis, sans qu'aucune valeur ajoutée ne soit démontrée. La présence d'un double compte, retraçant différemment les opérations financières, est source de décalage comptable, de risque de perte d'informations financières, et mobilise l'interface de la DG Trésor (FINENT3 et le bureau budget de la DG Trésor) pour assurer une réconciliation des données entre la comptabilité CBCM et la comptabilité Natixis. Enfin, la gestion des deux encours n'est pas identique notamment du fait du traitement différencié des créances d'entreprises entrées en procédure collective. La recommandation n°3 de la NEB 2017 invitait la DG Trésor à « s'assurer qu'une réduction du nombre de comptes ne peut pas être envisagée afin de simplifier les mouvements comptables ». La réponse de la direction générale mentionne que l'existence de deux comptes « *n'a pas posé de problème particulier au-delà du décalage d'un trimestre existant entre les versements effectués par les entreprises au titre du remboursement de l'avance et les versements effectués sur le compte du CBCM* ». Dans le cadre de la procédure du contradictoire, la DG Trésor « *considère qu'il serait de bonne pratique que Natixis puisse conserver sur ses livres les créances d'entreprise entrant en procédure collective, et ce jusqu'à ce qu'un avis de la Commission article 90 se prononce sur l'abandon définitif par l'État* ». Manifestement, le rôle joué par cette commission interministérielle dépasse les compétences qui lui sont actuellement attribuées par le décret n°64-1123 et introduit un nouvel acteur⁴⁴ dans la procédure, en contradiction avec les dispositions de l'article 124 du GBCP qui prévoit que « *l'admission en non-valeur d'une créance irrécouvrable est prononcée par l'ordonnateur, sauf dispositions contraires donnant cette compétence au comptable public de l'État, dans les conditions fixées par décret* ».

⁴³ La note de la DAJ des ministères économiques et financiers n°2015-04604-COJU du 15 juin 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.

⁴⁴ Aux côtés du CBCM, des DDFIP comptable du recouvrement, de Natixis.

Au total, la DG Trésor doit s'interroger sur l'intérêt de conserver la délégation de gestion attribuée à Natixis et envisager une solution alternative qui fournirait de meilleure garantie de sincérité et de transparence.

Surtout, des risques au regard du respect des règles de la commande publique, qui relèvent essentiellement du droit européen, semblent peser sur la convention qui lie l'État à Natixis. Aujourd'hui, la décision du législateur de 1997⁴⁵ de recourir à un établissement bancaire privé sans mise en concurrence ne semble plus forcément fondée. Ce type de procédure se justifie normalement dans la situation de quasi-régie, qualifiée de « *in house* », ce qui n'est vraisemblablement pas le cas de Natixis, au vu des informations reçues lors de la présente instruction. À ce sujet, la DG Trésor répond que « *la DAJ a validé la régularité juridique de l'avenant prolongeant la convention-cadre de 2011 (valable jusqu'au 31 décembre 2014), sans application des règles de la commande publique, sous réserve que l'attribution, par la loi, de missions de gestion de procédures financières à Natixis [soit] justifiée au regard du droit de l'Union européenne* ». Pour autant, étant donné les ordonnances n°2015-899 et n°2016-65, postérieures à cet avis, et la réserve mentionnée par la DAJ dans ce même avis, il est tout particulièrement recommandé à la DG Trésor de s'assurer de la conformité à l'ensemble des règles de droit en vigueur de la convention Natixis.

Recommandation n° 3. (DG Trésor et CBCM, 2019) :
dans la perspective du terme de la convention cadre avec Natixis, étudier le recours aux services du CBCM pour sa gestion financière en lieu et place de Natixis.

⁴⁵ Article 6° de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificatives pour 1997.

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La Cour avait formulé cinq recommandations au titre de 2017 :

1. 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.

Réponse : « *Cet indicateur a été mis en place.* »

La Cour considère que cette recommandation est mise en œuvre de manière incomplète et maintient cette recommandation. Si un tableau présente un suivi des procédures de non recouvrement de créance, cette information n'est pas disponible dans les documents budgétaires.

2. Harmoniser l'information donnée dans les documents comptables et celle de la loi de règlement suivante et réconcilier les données relatives à l'exécution de la dépense du compte spécial.

Réponse : « *Au 31 décembre 2017, les deux soldes sont identiques (valeur : 95 041 248, 30 €).* »

La Cour considère que cette recommandation est mise en œuvre de manière incomplète et l'actualise. Des écarts entre la comptabilité CBCM et la comptabilité Natixis existent encore. La Cour maintient cette recommandation et l'actualise afin que la réconciliation des deux séries de données soit formalisée au moment de la note d'exécution budgétaire puis dans le rapport annuel de performance.

3. S'assurer qu'une réduction du nombre de comptes ne peut pas être envisagée afin de simplifier les mouvements comptables.

Réponse : « *L'existence d'un compte ouvert chez Natixis et d'un compte ouvert auprès du CBCM n'a pas posé de problème de gestion particulier au-delà du décalage d'un trimestre existant entre les versements effectués par les entreprises au titre du remboursement de l'avance et les versements effectués sur le compte du CBCM.* »

La Cour considère cette recommandation comme sans objet.

4. Étudier la modification de catégorie de compte spécial du compte n°904.

Réponse : « *Après discussion avec la direction du budget, la transformation du compte de commerce en compte de concours financiers n'a pas semblé pertinente, eu égard au fait que le caractère autofinancé de la procédure repose sur le fait que les recettes résultant des activités du compte de commerce viennent réabonder ledit compte.*

Il est à signaler que, dans le cadre de l'examen du PLF 2019, le Conseil d'État s'est également penché sur le sujet de catégorisation du compte spécial 904, et n'a pas jugé utile de la modifier. »

La Cour considère que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et actualise cette recommandation.

5. À partir d'une cartographie de l'ensemble des obligations incombant à Natixis, s'assurer que le recours à un tiers est indispensable. Si tel est le cas, revoir la répartition des compétences en l'adossant à une convention de mandat instituée par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014.

Réponse : « *Une cartographie des différents acteurs intervenant dans la procédure de l'article 90 a été réalisée lors de l'audit réalisé par l'IGF en 2016. Cette cartographie a été transmise à la Cour. Celle-ci fait apparaître que le recours à Natixis est indispensable afin de gérer en pratique la procédure de l'article 90.*

Concernant l'adossement à une convention de mandat, ainsi que cela a été rappelé dans le courrier de réponse de Mme la Directrice générale du Trésor à M. le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, le caractère législatif du mandat confié à Natixis par l'article 41 de la loi des finances rectificatives du 29 décembre 1997 n'entre pas stricto sensu dans le champ de l'article 40 de la loi de simplification du 20 décembre 2014. Nous estimons donc que cet adossement est sans objet. »

La Cour considère cette recommandation comme sans objet.
--

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

Recommandation n° 1 (DG Trésor, 2019) : formaliser la réconciliation des données entre les services du CBCM et Natixis

lors de l'exercice NEB et la présenter dans le rapport annuel de performance.

Recommandation n° 2 (DG Trésor, 2019): transformer le compte de commerce en compte de concours financiers.

Recommandation n° 3 (DG Trésor et CBCM, 2019) : dans la perspective du terme de la convention cadre avec Natixis, étudier le recours aux services du CBCM pour sa gestion financière en lieu et place de Natixis.

Recommandation n° 4 (DG Trésor, 2019) : 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.

Annexe n° 1 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	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	<i>Cet indicateur a été mis en place.</i>	Mise en œuvre incomplète
2	Harmoniser l'information donnée dans les documents comptables et celle de la loi de règlement suivante et réconcilier les données relatives à l'exécution de la dépense du compte spécial	<i>Au 31 décembre 2017, les deux soldes sont identiques (valeur : 95 041 248, 30 €)</i>	Mise en œuvre incomplète
3	S'assurer qu'une réduction du nombre de comptes ne peut pas être envisagée afin de simplifier les mouvements comptables	<i>L'existence d'un compte ouvert chez Natixis et d'un compte ouvert auprès du CBCM n'a pas posé de problème de gestion particulier au-delà du décalage d'un trimestre existant entre les versements effectués par les entreprises au titre du remboursement de l'avance et les versements effectués sur le compte du CBCM</i>	Devenue sans objet

4	Étudier la modification de catégorie de compte spécial du compte n°904	<p><i>Après discussion avec la direction du budget, la transformation du compte de commerce en compte de concours financiers n'a pas semblé pertinente, eu égard au fait que le caractère autofinancé de la procédure repose sur le fait que les recettes résultant des activités du compte de commerce viennent réabonder ledit compte.</i></p> <p><i>Il est à signaler que, dans le cadre de l'examen du PLF 2019, le Conseil d'État s'est également penché sur le sujet de catégorisation du compte spécial 904, et n'a pas jugé utile de la modifier</i></p>	Mise en œuvre incomplète
5	À partir d'une cartographie de l'ensemble des obligations incombant à Natixis, s'assurer que le recours à un tiers est indispensable. Si tel est le cas, revoir la répartition des compétences en l'adossant à une convention de mandat instituée par l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014	<p><i>Une cartographie des différents acteurs intervenant dans la procédure de l'article 90 a été réalisée lors de l'audit réalisé par l'IGF en 2016. Cette cartographie a été transmise à la Cour. Celle-ci fait apparaître que le recours à Natixis est indispensable afin de gérer en pratique la procédure de l'article 90.</i></p> <p><i>Concernant l'adossement à une convention de mandat, ainsi que cela a été rappelé dans le courrier de réponse de Mme la Directrice générale du Trésor à M. le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, le caractère législatif du mandat confié à Natixis par l'article 41 de la loi des finances</i></p>	Devenue sans objet

		<i>rectificatives du 29 décembre 1997 n'entre pas stricto sensu dans le champ de l'article 40 de la loi de simplification du 20 décembre 2014. Nous estimons donc que cet adossement est sans objet</i>	
--	--	---	--

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

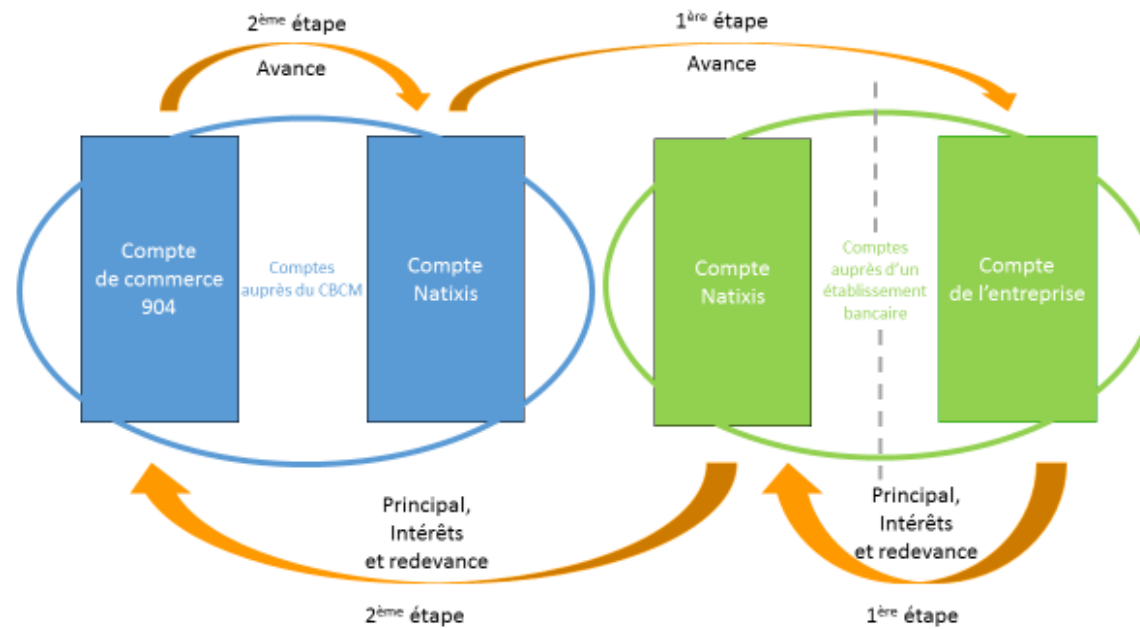
Annexe n° 2 : Liste des abréviations

CBCM	:	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
DGA	:	Direction générale de l'armement
DG Trésor	:	Direction générale du trésor
LFI	:	Loi de finances initiale
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
SGDSN	:	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Annexe n° 3 : Réconciliation des séries de données comptabilisées par Natixis et le CBCM

	CC 904	Natixis	Ecart	Raison écart	
2018	Recettes (i)	9 676 892 €	9 790 301 €	-113 409 €	Rétention trimestrielle des recettes. Les recettes du CC904 ne prennent pas en compte le T4 dont les recettes seront encaissées au mois d'avril 2019. Les recettes du T4 sont limitées car les intérêts sont versés au T2 (et reversés au CC904 au T3).
	- dont remboursements en capital	4 608 087 €	4 686 633 €	-78 546 €	
	- dont intérêts	4 334 975 €	4 369 838 €	-34 863 €	
	- dont redevances	733 830 €	733 830 €	0 €	
	Dépenses (ii)	6 122 689 €	6 122 689 €	0 €	Les dépenses correspondent aux versements des avances remboursables.
	Solde exercice (i) - (ii)	3 554 203 €	3 667 612 €	-113 409 €	Ecart observé sur les recettes
	Solde trésorerie	98 595 451 €	N.A.	N.A.	Natixis n'a pas de solde de trésorerie puisque les montants ne font qu'y transiter
	Abandons de créances	0 €	7 312 500 €	-7 312 500 €	Sortie des créances MREquipement (2 762 500 €) et SAMP (4 550 000 €) de l'encours Natixis pour cause d'entrée en procédure collective des deux entreprises en 2017.
	Encours	89 495 478 €	82 104 432 €	7 391 046 €	La différence provient de la rétention trimestrielle des remboursements en capital (soit une différence de 78 546€) et de la sortie de l'encours des créances MRE et SAMP.
	2017	Recettes (i)	8 140 906 €	8 095 740 €	45 166 €
- dont remboursements en capital		3 102 343 €	3 102 343 €	0 €	
- dont intérêts		4 677 987 €	4 632 821 €	45 166 €	
- dont redevances		360 576 €	360 576 €	0 €	
Dépenses (ii)		6 308 400 €	3 848 400 €	2 460 000 €	Reconstitution CBCM en février 2017 d'une avance de 2,46 M€ pour un versement Natixis en décembre 2016
Solde exercice (i) - (ii)		1 832 506 €	4 247 340 €	-2 414 834 €	Ecart recettes / dépenses
Solde trésorerie		95 041 248 €	N.A.	N.A.	Ecart recettes / dépenses
Abandons de créances		0 €	7 312 500 €	-7 312 500 €	Sortie des créances MREquipement (2 762 500 €) et SAMP (4 550 000 €) de l'encours Natixis pour cause d'entrée en procédure collective des deux entreprises en 2017.
Encours		87 980 876 €	80 668 376 €	7 312 500 €	Rétention trimestrielle des remboursements en capital + sortie des créances MRE/SAMP

Annexe n° 4 : Mouvements de capitaux pour le décaissement de l'avance et l'encaissement des remboursements



Source : Cour des comptes