



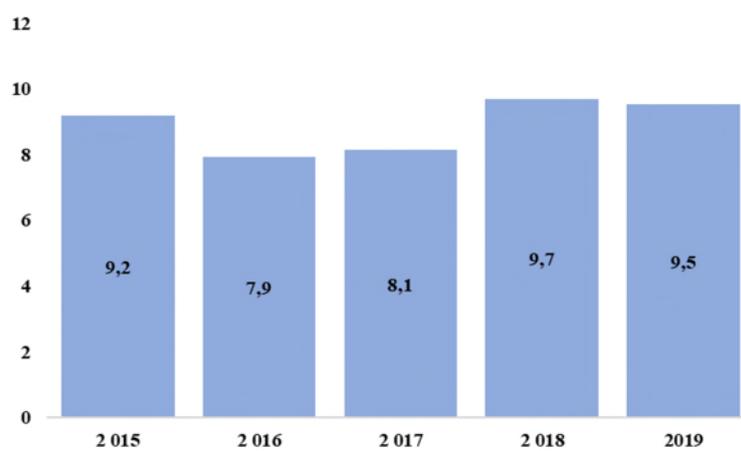
Compte de commerce n° 904
Lancement de certains
matériels de guerre et matériels
assimilés

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

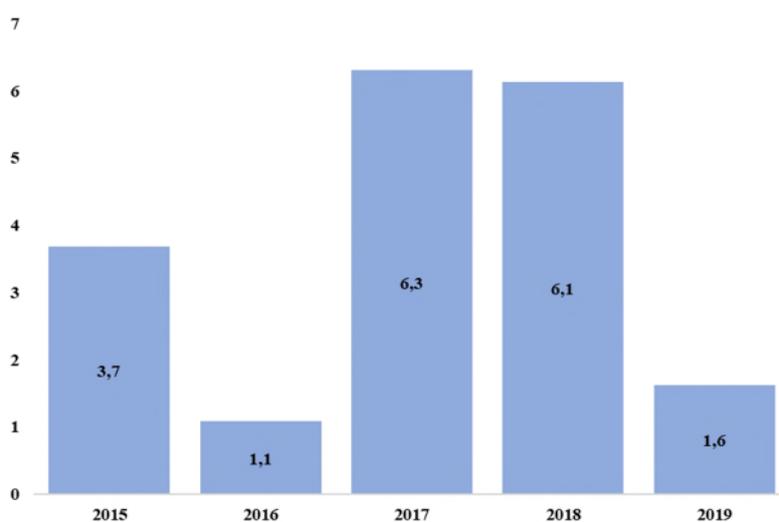
Infographie

Graphique n° 1 : Recettes (en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 2 : Dépenses (en M€)



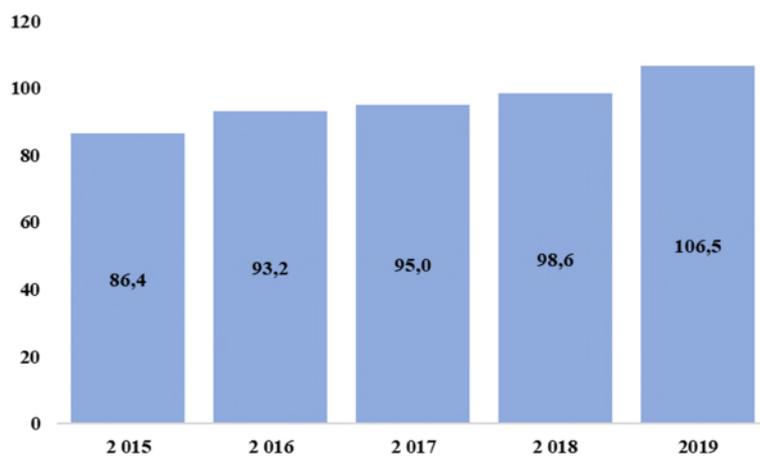
Source : Cour des comptes

Graphique n° 3 : Soldes (en M€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 4 : Soldes cumulés depuis 2015 (en M€)



Source : Cour des comptes

Synthèse

Le compte de commerce n°904 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 est assurée par la direction générale du Trésor (DG Trésor), ordonnateur du compte de commerce n°904, qui prend une décision ministérielle² après avis d'une commission interministérielle³ présidée par le SGDSN. La direction générale du Trésor a récemment actualisé ce dispositif *via* l'article 94 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le mode de financement utilisé par ce compte de commerce consiste en un versement d'avances remboursables et son dispositif 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 ne permet pas de les identifier et de les suivre, notamment pour celles d'entre elles qui font l'objet de procédures de recouvrement particulières,
- une double gestion financière par les services des ministères économiques et financiers (DG Trésor en tant qu'ordonnateur et CBCM agissant en tant que comptable) et par un établissement bancaire, Natixis.

L'existence de cette double comptabilité est une source de confusion entre les données d'exécution financière. Les règles de gestion de l'encours ne sont pas identiques entre les services des ministères économiques et

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.

financiers (DGT et CBCM) et Natixis, conduisant à des écarts en fin de gestion qui ont crû en 2019 (12,5 M€).

L'activité du compte de commerce a atteint un niveau très bas cette année⁴, en deçà de la prévision initiale. Les recettes affectées au compte de commerce n°904 lui ont permis de dégager un solde positif (7,91 M€ en 2019) qui accroît le solde cumulé (106 M€ en 2019). Les documents budgétaires ne font pas apparaître de perspective d'utilisation de ces crédits.

Comme l'année dernière, la Cour souligne que la nature des activités du compte de commerce n°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, auraient nécessité une transformation du compte de commerce en compte de concours financiers, à la faveur d'une disposition en loi de finances. Cette option n'a manifestement pas été envisagée par les différentes administrations concernées. Cette absence d'analyse est d'autant plus regrettable qu'elle aurait été l'occasion d'envisager une redynamisation d'un dispositif dont l'activité est très faible, comme le montre le niveau exceptionnellement bas des décaissements qui est trois fois moindre que l'année dernière.

En dépit des principes de la commande publique, il a été décidé de reconduire en décembre 2019, sans mise en concurrence, le mandat de gestion financière du compte à Natixis. Il est regrettable que cette situation n'ait pas été régularisée lors de ce récent renouvellement de la convention avec cet établissement, malgré les recommandations de la Cour en ce sens l'année dernière.

Enfin, des dysfonctionnements ont été relevés concernant l'appréciation de l'équilibre économique et financier d'une entreprise bénéficiaire⁵ d'une avance et le recouvrement de certaines créances. Dans ce contexte général, il est permis de s'interroger sur l'action de la commission interministérielle administrative consultative.

⁴ 1,62 M€ de dépenses sur l'exercice 2019 ; il s'agit du plus faible montant de dépenses depuis huit ans, non compris le report du versement, à la demande des entreprises bénéficiaires elles-mêmes, de deux avances pourtant accordées par la DG Trésor (5,3 M€).

⁵ L'entreprise A-NSE a bénéficié d'une avance de 246 600 € fin juillet 2019 puis fait l'objet d'une ouverture de procédure de sauvegarde trois mois plus tard.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 (destinataires : DG Trésor et CBCM) : s'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire. *(actualisée)*

Recommandation n°2 (destinataire : DG Trésor) : transformer le compte de commerce en compte de concours financiers. *(réitérée)*

Recommandation n°3 (destinataire : DG Trésor) : 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. *(réitérée)*

Recommandation n°4 (destinataire : DG Trésor) : mettre en place un indicateur spécifique de suivi des non recouvrements de créances en distinguant les différentes causes et assurer une actualisation du suivi de ces créances ainsi qu'une présentation systématique de ce suivi au comité de gestion de ce dispositif et dans le rapport annuel de performance. *(réitérée)*

Sommaire

Introduction.....	9
1 Les résultats de l'exercice	11
1.1 Le solde du compte de commerce au titre de l'exercice de l'année 2019 est positif	11
1.2 Les recettes sur l'exercice 2019 sont stables	11
1.3 La difficulté du gestionnaire à évaluer l'activité financière du compte de commerce.....	13
1.4 La soutenabilité du compte	14
2 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire....	18
2.1 Le rôle de la commission administrative à caractère consultatif.....	18
2.2 La reconduction de la convention avec Natixis.....	19
2.3 Le compte n°904 ne présente pas les caractéristiques d'un compte de commerce.....	20
3 Les recommandations de la Cour.....	22
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018...	22
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019	24

Introduction

Le dispositif, créé en 1963⁶ 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 depuis l'exercice 2018⁷.

Le compte est débité du montant des avances consenties et est crédité du montant du remboursement de ces dernières⁸, en fonction du produit des ventes des matériels. Ce mécanisme de retour de recettes au compte de commerce⁹ est dérogoire 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 successives¹⁰, 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 dégagées¹¹. D'ailleurs, aucun versement n'a été effectué par le budget général¹² au compte spécial

⁶ Article 5 de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963 ; le décret n°2019-409 qui prolonge de cinq ans la commission consultative n'a pas actualisé cette dénomination.

⁷ 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 ».

⁸ 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* ».

⁹ Mécanisme connu sous l'anglicisme de « reflows ».

¹⁰ 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.

¹¹ Voir *supra*.

¹² 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.

depuis 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 morale privée (Natixis) par une convention cadre¹³ prise sous couvert d'une disposition législative¹⁴. 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 créances¹⁵.

Le rôle de la DG Trésor est central en assurant l'ordonnancement du montant de l'avance consentie. Pour autant, cette direction ne semble pas avoir une vision complète des dossiers, la connaissance des informations étant partagée avec une commission *ad hoc* présidée par le SGDSN, qui fait instruire les dossiers 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 CBCM des ministères économiques et financiers, qui est l'agent comptable du compte de commerce. Enfin, les directions départementales des finances publiques (DDFiP) du lieu du siège de l'entreprise interviennent comme comptable du recouvrement si la créance devient « douteuse ».

Enfin, il convient de signaler que, dans le contexte très particulier du printemps 2020, l'ensemble des administrations interrogées dans le cadre de l'instruction de cette note d'exécution budgétaire s'est attaché à produire des réponses à la Cour, fournissant ainsi les éléments d'information nécessaires.

¹³ Convention du 24 décembre 2019 signée par la DG Trésor, Natixis, la Caisse Française de Développement Industriel et le chef du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

¹⁴ 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 adossé au compte de commerce n° 904.

¹⁵ 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.

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde du compte de commerce au titre de l'exercice de l'année 2019 est positif

Le solde de l'exercice 2019 pour les opérations réalisées au titre de la procédure article 90 au cours de l'année, est positif et s'établit à 7,91 M€¹⁶.

Tableau n° 1 : Solde de l'exercice 2019

en M€	2018	2019
Recettes (encaissements)	9,68	9,53
Dépenses (décaissements)	6,12	1,62
Solde annuel	3,55	7,91

Source : RAP 2018 comptes de commerces et extraction CHORUS pour 2019

Le solde de l'exercice 2019 a doublé par rapport à celui de 2018. Cette augmentation s'explique par un niveau de recettes stable et surtout par un niveau de dépenses très bas.

En ce qui concerne le solde cumulé de la trésorerie¹⁷ du compte de commerce au 31 décembre 2019, il atteint 106 M€, soit une augmentation de 8% par rapport à l'année 2018. Le solde du compte de commerce est en hausse constante depuis 10 ans.

1.2 Les recettes sur l'exercice 2019 sont stables

Les recettes de l'exercice 2019 qui s'élèvent au 31 décembre 2019 à 9,53 M€, restent stables par rapport à 2018. Avec une évaluation des recettes à 10,2 M€ mentionnée dans le projet annuel de performance (PAP) 2019, l'écart entre l'exécution et la programmation des recettes par la DG Trésor est faible (7%). Pour mémoire, les recettes de ce compte de

¹⁶ 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.

¹⁷ La trésorerie du compte de commerce n° 904 est placée auprès de l'Agence France Trésor.

commerce proviennent de trois sources : le remboursement annuel par les entreprises bénéficiaires de la procédure article 90 d'une fraction du principal (5,38 M€), des intérêts (3,92 M€) et de la redevance (0,23 M€).

La DG Trésor souligne que la programmation des recettes¹⁸ est faite par Natixis sur la base des contrats en cours déjà signés et indique que les méthodes d'évaluation des trois composantes de recettes ne sont pas identiques¹⁹ :

- les intérêts sont calculés 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.

Le mécanisme de retour des recettes issues du capital, des intérêts et de la redevance fournit une ressource financière qui évite au budget général d'avoir à abonder le compte de commerce par des crédits budgétaires.

Cependant, les avances autorisées initialement peuvent ne pas être intégralement remboursées et faire l'objet de défaillances potentielles liées à des non recouvrements de créances. Plusieurs causes sont envisageables qui se traduisent pour le compte de commerce par un manque à gagner :

- À l'expiration du délai de 15 ans, le non recouvrement de créance est contractuel²⁰, l'État accepte l'abandon de créance du capital restant dû ; en 2019, huit créances ont été concernées représentant 6,36 M€.
- 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 ; trois opérations sont concernées en 2019 pour 1,86 M€.

¹⁸ 10,2 M€ de recettes évaluées dans le projet annuel de performance (PAP) annexé à projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

¹⁹ En exécution, le montant des recettes est de 9,53 M€, soit 7% de moindre recettes par rapport à la programmation.

²⁰ L'article 5 du décret n°64-1123 du 12 novembre 1964 laisse le soin à chaque contrat d'avance de définir notamment « *les conditions dans lesquelles le contrat pourrait être soit modifié, soit résilié* » ; dans la pratique, les contrats consentant une avance contiennent un article (article 8 du contrat type) qui stipule la durée de l'avance et les modalités de résiliation en cas de constatation d'insuccès.

- En cas d'ouverture d'une procédure collective d'une entreprise²¹ 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 CBCM²². Au cours de l'exercice 2019, l'entreprise A-NSE (*Aero-Nautic Services & Engineering*²³), qui avait bénéficié d'une avance de 246 600 € fin juillet 2019, a fait l'objet d'une procédure de sauvegarde trois mois plus tard.

Au total, sur l'exercice 2019, les abandons de créances par l'État au titre de l'exercice 2019, s'élèvent à 8,21 M€²⁴.

1.3 La difficulté du gestionnaire à évaluer l'activité financière du compte de commerce

La programmation des dépenses, réalisée par la DGA, la DG Trésor et Natixis, s'élevait à 10,5 M€. L'exécution (c'est-à-dire les prêts accordés et décaissés) se limite à 1,62 M€, soit une « surprogrammation » d'un facteur de 6,5 par rapport à la réalité exécutée. Ce constat amène à s'interroger sur la capacité de la DG Trésor, mais surtout du SGDSN, à prévoir l'activité du compte :

²¹ Selon la DG Trésor, quatre créances ont été concernées au cours de l'exercice 2017 pour un total de 7,31 M€ à SAMP et MR EQUIPEMENT ; une admission en non-valeur a été prise en compte par le CBCM au 22 octobre 2019 pour les deux créances MR Equipement pour 2,7 M€ ; en revanche, aucune admission en non-valeur n'a été décidée au 31 décembre 2019 pour les deux créances SAMP, mais une procédure de recouvrement est en cours.

²² 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 et des intérêts restant dus.

²³ La société A-NSE, fondée en 2010, œuvre sur l'utilisation de ballons dirigeables et de ballons captifs pour des missions de surveillance.

²⁴ Sous réserve d'une part, des intérêts versés et des redevances perçues et d'autre part, des procédures entreprises pour obtenir un dédommagement au profit des créances abandonnées suite à un constat d'insuccès.

Tableau n° 2 : Dépenses dans la comptabilité CBCM

Dépenses de l'année en M€	Comptabilité CBCM	
	2018	2019
Programmation	8,1	10,5
Exécution	6,12	1,62
Écart	1,98	8,88
Écart	-24%	-85%

Source : Extraction Chorus (exécution) et bleu budgétaire (programmation)

L'activité du compte a donc été très faible cette année²⁵. Cette activité a surtout consisté à abandonner des créances (voir *supra*) tandis que le décaissement d'aide aux entreprises atteignait un niveau exceptionnellement bas. Dans ce contexte, sa trésorerie apparaît excessive au regard de l'activité réelle d'aide aux entreprises pour leurs projets de développement.

1.4 La soutenabilité du compte

1.4.1 Le solde cumulé du compte de commerce

Avec un résultat de +7,91 M€²⁶ et un solde de trésorerie du compte de commerce de 106,51 M€ au 31 décembre 2019, la situation du compte semble très favorable. Avec un tel niveau de trésorerie, l'État dispose d'un outil pour aider les entreprises exportatrices. Cependant, si l'absence de perspective d'activité soutenue se confirmait, le niveau de cette trésorerie pourrait être revu à la baisse pour se limiter à la couverture des seules opérations financières programmées.

1.4.2 L'encours

Pour mémoire²⁷, le montant de l'encours au 31 décembre est le solde de deux mouvements inverses au cours de l'année : des versements

²⁵ N'est pas compris le report du versement, à la demande des entreprises bénéficiaires elles-mêmes, de deux avances accordées par la DG Trésor (5,3 M€) en 2019.

²⁶ Si le périmètre des recettes du compte ne comprenait que le remboursement du principal, il aurait été également positif de 3,76 M€ sur l'année 2019.

²⁷ Voir la NEB 2018 du compte de commerce n°904, p18.

d'avances qui augmentent l'encours et des remboursements de capital²⁸, des expirations du délai de 15 ans et des abandons de créances qui diminuent l'encours²⁹.

Du fait de l'adossement du compte de commerce à un compte bancaire ouvert auprès de Natixis, deux encours sont suivis : l'encours du compte bancaire et celui du compte de commerce. Selon les données communiquées par la DG Trésor, l'encours comptabilisé auprès du CBCM atteint, fin 2019, 82,97 M€ et celui comptabilisé par Natixis à la même date, 70,25 M€³⁰. L'ampleur de l'écart entre les deux encours continue de croître : il était d'environ 7 M€ l'année dernière et atteint 12,7 M€ au 31 décembre 2019. Les causes de cette divergence sont multiples :

- une rétention trimestrielle du remboursement de la fraction du capital sur le compte de Natixis avant reversement sur le compte de commerce³¹ ;
- un traitement différencié des créances d'entreprises entrées en procédure collective que Natixis soustrait de son encours dès qu'il a connaissance de l'ouverture d'une procédure collective alors que le compte de commerce les conserve jusqu'à leur admission en non-valeur³²; les mêmes règles de prudence devraient s'appliquer ;
- des décalages temporels des opérations pouvant avoir été comptabilisées dans l'encours du compte de commerce mais pas encore dans celui de Natixis ;
- les abandons de créances constatés en 2019 (8,2 M€) n'ont pas encore été soustraits de l'encours du compte de commerce alors qu'ils le sont déjà dans celui suivi par Natixis.

Il est de la responsabilité de l'ordonnateur d'effectuer une réconciliation entre la comptabilité du compte de commerce et celle de son délégataire, y compris en ce qui concerne l'encours (cette réconciliation

²⁸ Les intérêts et les recettes issues des redevances qui sont des accessoires au montant de l'avance versée, n'entrent pas dans le périmètre de l'encours. L'encours se limite aux seuls mouvements financiers liés au principal de l'avance versée dont il suit les remboursements dans le temps.

²⁹ Constat d'insuccès ou ouverture d'une procédure collective dans le délai de 15 ans.

³⁰ Voir en annexe 3 pour la réconciliation des données entre les deux comptabilités.

³¹ La nouvelle convention entre Natixis, la DG Trésor et le CBCM, du 24 décembre 2019 supprime cette rétention trimestrielle à l'avenir.

³² Actuellement, les deux créances SAMP pour 4,55 M€ ont été retirées de l'encours Natixis mais pas de celui du compte de commerce ; une procédure de recouvrement est en cours, mais n'est pas confirmée au niveau de la gestion du compte de commerce.

entre les deux encours arrêtés au 31 décembre 2019 est présentée en annexe 3). L'ampleur de cet écart ne remet pas en cause la sincérité du compte mais en complexifie la gestion, notamment pour les procédures à risque des créances considérées comme douteuses.

Enfin, l'information sur les non recouvrements de créances survenus au titre des avances consenties est présentée de manière sommaire dans les rapports annuels de performance (RAP)³³. Une information plus complète de la charge imposée par l'État semble désormais nécessaire. Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur l'intérêt de recourir à Natixis, qui semble être un facteur de complexification de la procédure financière.

Les dépenses sur l'exercice 2019 s'élèvent à 1,62 M€³⁴ selon l'extraction Chorus. Elles concernent deux versements d'avances pour des contrats dont la signature est antérieure à 2019 et deux nouveaux contrats signés en 2019 pour 0,46 M€. Les dépenses diminuent de 75% par rapport à 2018, ce qui est révélateur de la faiblesse du niveau d'activité du compte de commerce en 2019.

Concernant les deux contrats de 2019, l'un d'entre eux a fait l'objet d'une ouverture de procédure de sauvegarde à l'encontre de l'entreprise bénéficiaire pour 0,25 M€. Cette défaillance amène à s'interroger sur la qualité des conseils formulés par Natixis et sur le travail d'instruction des demandes de prêts par la commission *ad hoc*.

En complément des dépenses de l'exercice, il pourrait figurer dans les documents budgétaires une information concernant les engagements

³³ Le rapport annuel de performance (RAP) annexé au projet de loi de règlement (PLR) 2018 mentionne qu'« au 31 décembre 2018, le montant de l'encours global en principal s'élève à 89,5 M€. À la même date, le montant de trésorerie s'élève à 98,6 M€. Aucun abandon de créance n'a eu lieu en 2018. Un seul constat d'insuccès a été prononcé au cours de l'année pour une créance de 577 k€. L'État est actuellement confronté à l'ouverture d'une procédure collective concernant deux entreprises, dont l'une a été placée en liquidation judiciaire au cours de l'année 2018 avec non-reprise de la créance correspondante (montant : 2,7 M€) ».

³⁴ La DG Trésor indique un montant en exécution de 1,84 M€ ; l'écart de 227 000 € provient d'une avance consentie à Alseamar ; le contrat a été signé le 30 décembre et le décaissement est intervenu le 31 décembre 2019. Le CBCM indique que cette écriture « correspond à une écriture de prêts versés devant être rattachée à l'exercice 2019. Elle est constatée en comptabilité mais la dépense budgétaire ne sera effective qu'en 2020 ». L'extraction Chorus retenue par la Cour mentionne un montant de 1,62 M€ qui est ici pris en compte.

financiers des contrats signés³⁵ qui n'ont pas fait encore l'objet d'un décaissement.

Le compte de commerce ne fait pas figurer de commission d'intermédiation de Natixis. La DG Trésor indique que, suite à la convention signée fin 2019³⁶, la rémunération de l'établissement bancaire comporte une part fixe pour l'ensemble des six procédures confiées à Natixis (5 M€ HT par an) et un « bonus » variable sur la base de cinq indicateurs détaillés et chiffrés (elle représenterait 0,1 M€ HT par an). La part variable de la rémunération spécifique à la procédure de l'article 90, qui provenait des produits de trésorerie procurés par les remboursements reversés à l'État à la fin du trimestre suivant celui de leur encaissement, a été supprimée.

Le circuit financier des avances accordées par le compte de commerce 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 et après remboursement de Natixis, le CBCM re-complète la provision de 2,5 M€ sur le compte de Natixis, ouvert auprès des services du CBCM. Ces crédits de re-complètement 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.

Ce circuit financier, caractérisé par l'intervention de Natixis qui fournit des relevés comptables trimestriels, est facteur d'opacité. En particulier, il ne permet pas au compte de commerce de retranscrire l'ensemble des opérations de recouvrement de créances, contrairement à un compte de concours financiers³⁷.

³⁵ La DG Trésor indique que ces charges à payer seraient de 5,3 M€ et concernent deux avances accordées par la DG Trésor en 2019 mais non versées à la demande des bénéficiaires eux-mêmes.

³⁶ Article 8.2 de la convention signée le 24 décembre 2019.

³⁷ En particulier, ceux provenant de l'ouverture d'une procédure collective : MR Equipement (4,55 M€) dont les deux créances ont été admises en non-valeur en 2019, SAMP (2,76 M€) au cours de l'exercice 2017 et en 2019 A-NSE (0,25 M€).

2 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

2.1 Le rôle de la commission administrative à caractère consultatif

La décision d'attribution d'une avance remboursable est arrêtée après « avis d'une commission » prévue par le décret n°64-1123 du 12 novembre 1964³⁸ qui fixe les conditions d'application de l'article 5 de la loi n°63-1293 du 12 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963³⁹.

Les attributions de cette commission mériteraient d'être précisées, étant donné qu'elle « *se prononce* »⁴⁰ sur l'abandon définitif par l'État d'une créance d'entreprise entrant en procédure collective. Son rôle ne peut être que consultatif pour éclairer l'ordonnateur, seule autorité pouvant prononcer l'admission en non-valeur d'une créance irrécouvrable.

Il ne faudrait pas que la DG Trésor se borne à confirmer « l'accord du Ministère de l'économie et des finances sur le relevé de conclusions » de la commission administrative à caractère consultatif, prévue par le décret n°2019-409⁴¹, ce que pourrait laisser penser la réponse du ministère des armées. D'ailleurs, la présence de l'ordonnateur du compte de commerce au sein d'une commission consultative est facteur de confusion, donnant le sentiment que la DGT est liée par l'avis de la commission, ce qui ne peut pas être le cas.

³⁸ Modifié par le décret n°70-388 du 27 avril 1970. Par ailleurs, le décret n°2019-409 du 3 mai 2019 renouvelle pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} juin 2019, la commission administrative à caractère consultatif relevant du Premier ministre « chargée de donner un avis sur certaines opérations relatives aux matériels aéronautiques et aux matériels d'armement complexes ».

³⁹ Modifié trois fois : par l'article 20 de la loi n°64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964 puis par l'article 90 de la loi n°67-1114 du 21 décembre 1967 et dernièrement par l'article 5 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁴⁰ Le point 3.3 du relevé de conclusions n°6127/SGDSN/AIST/EMG/DR du 29 mai 2019 suite à la réunion de la commission en date du 19 avril 2019 mentionne que « la créance est donc officiellement retirée de l'encours de la procédure Article 90 ».

⁴¹ Décision du 29 mai 2019 pour la commission qui s'est tenue le 19 avril ; décision du 6 novembre 2019 pour la réunion de la commission du 19 septembre ; décision du 16 décembre 2019 pour la commission du 8 novembre.

2.2 La reconduction de la convention avec Natixis

La Cour indiquait, dans sa note d'exécution budgétaire 2018 du compte de commerce n°904, que l'attribution de la gestion de la procédure de l'article 90 à Natixis, sans mise en concurrence, aurait mérité d'être motivée non seulement au regard des règles de la commande publique mais également de la plus-value apportée par l'établissement bancaire par rapport aux services du CBCM des ministères économiques et financiers. Cette année, la DG Trésor estime que « le CBCM ne dispose pas, sauf erreur, de compétence propre en matière d'analyse financière pour des sociétés de la BITD ». La DG Trésor s'est bornée à l'application de l'article 41 de la loi n°97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997, qui confie à Natixis la gestion de procédures et notamment celle de l'article 90 portée par le compte de commerce n°904 en signant une nouvelle convention le 24 décembre 2019. De son côté, le CBCM estime que « le contrôleur budgétaire n'est pas en charge du contrôle de légalité » et qu'il « ne pourrait intervenir que dans le cadre de son rôle de conseil ».

La Cour invoquait deux arguments : des risques de non-conformité au regard des règles de la commande publique, qui relèvent essentiellement du droit européen, déjà évoqués par une note de la DAJ des ministères économiques et financiers n°2015-04604-COJU du 15 juin 2015 qui 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 publique⁴². À ce titre, la DG Trésor affirme qu'un moyen nouveau permet de considérer que Natixis est dans « une situation de quasi-régie, sans capacité de décision propre, au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État ». Pour autant, il ne semble pas certain que la DG Trésor se soit assurée que les conditions très spécifiques de cette exception soient bien

⁴² Aujourd'hui, la décision du législateur de 1997 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 par la DG Trésor. Pour autant, étant donné les ordonnances n°2015-899 et n°2016-65 qui sont postérieures à cet avis, et la réserve mentionnée par la DAJ dans cet avis, il était tout particulièrement recommandé à la DG Trésor de s'assurer de la conformité à l'ensemble des règles de droit actuel avant le renouvellement de la convention Natixis.

remplies⁴³ D'autre part, la plus-value apportée par l'établissement bancaire par rapport aux services du CBCM des ministères économiques et financiers n'était pas certaine (un rapport 2016 de l'IGF⁴⁴ mentionne que « *la gestion des avances remboursables de la procédure « article 90 » ne nécessite pas d'expertise particulière dans le domaine bancaire* »). Enfin, il est permis de s'interroger sur la plus-value apportée par Natixis dans l'analyse des entreprises potentiellement éligibles au dispositif « article 90 » quand une entreprise (A-NSE) bénéficiaire d'une avance accordée en mai 2019 pour 493 000 €, suivie d'un versement d'une première fraction de 246 600 € fin juillet 2019, fait l'objet d'une ouverture de procédure de sauvegarde trois mois plus tard en octobre 2019.

Sur le plan comptable, 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 la DG Trésor pour assurer une réconciliation des données. Au vu de ces éléments, la Cour maintient la recommandation formulée l'année dernière. Elle invite la DG Trésor à s'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des actuelles modalités du recours à un établissement bancaire et d'envisager une solution alternative qui fournirait de meilleures garanties de régularité, de sincérité et de transparence.

2.3 Le compte n°904 ne présente pas les caractéristiques d'un compte de commerce

Le recours à un compte de commerce pour autoriser le financement de projet industriel de matériel de guerre et assimilé, développé par des entreprises françaises, est le fruit d'une pratique historique⁴⁵ qui a été définie sous l'égide de l'ordonnance de 1959. Une actualisation paraît nécessaire pour prendre en compte les dispositions du nouveau référentiel établi par la loi n°2001-692 LOLF.

Ce compte spécial présente des spécificités qui avaient conduit la Cour, dans la note d'exécution budgétaire 2018, à recommander de « *transformer le compte de commerce en compte de concours financiers* ».

⁴³ Cette exception de « quasi régie » est d'interprétation stricte et soumise à trois conditions pour lesquelles la DG Trésor n'a pas fourni d'éléments d'information.

⁴⁴ Sur les procédures confiées par l'État à Natixis.

⁴⁵ Voir le récapitulatif présenté dans la NEB 2018.

La Cour n'a pas eu connaissance, dans le cadre de la présente instruction, d'une quelconque démarche envisagée par la DG Trésor ou le SGDSN, en vue d'étudier toutes les options possibles pour dynamiser la procédure « article 90 ». Cette année, eu égard au faible dynamisme du compte de commerce n°904, à l'absence de perspectives d'activité de soutien à l'export et aux interrogations qui pèsent sur la gestion et le rôle de cette procédure, enfin à la persistance des constats relevés par le passé, la Cour réitère sa recommandation de 2018.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018

La Cour avait formulé quatre recommandations au titre de 2018 :

1. Formaliser la réconciliation des données entre les services du CBCM et Natixis et la présenter dans le rapport annuel de performance.

Réponse : « *La réconciliation des données est réalisée par le Trésor et est communiquée à la Cour.* »

La Cour considère que cette recommandation est mise en œuvre de manière incomplète et l'actualise. Si les écarts entre la comptabilité CBCM et la comptabilité Natixis n'existent plus au niveau des recettes, des dépenses et des soldes, celui de l'encours diverge et l'écart continue de s'accroître (près de 13 M€ en 2019). La Cour maintient cette recommandation et l'actualise afin que la réconciliation des deux séries de données soit non seulement formalisée au moment de la note d'exécution budgétaire mais également dans le rapport annuel de performance et dans les systèmes d'information (Chorus, Tango, Farandole).

2. Transformer le compte de commerce en compte de concours financier.

Réponse : « *Dans la mesure où cette transformation pourrait garantir le maintien du principe d'autofinancement de la procédure (recettes réabondant le CC904), la DGT n'a pas d'objection à cette évolution. Toutefois, nous comprenons que cette évolution induirait de ne pas reverser le produit des intérêts sur le CC904, ce qui mettrait en péril sa soutenabilité financière de moyen/long terme.* »

La Cour considère que cette recommandation n'est pas mise en œuvre et la réitère.

3. 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.

Réponse : « *Le CBCM est un service comptable qui ne nous semble pas outillé pour mettre en œuvre les prestations de services de l'opérateur en charge de la procédure, notamment : analyser financièrement les dossiers des entreprises candidates à la procédure et préparer et signer un contrat de prêt avec les entreprises privées. Par conséquent, même dans le cadre d'une redynamisation de la procédure, il nous semble nécessaire*

d'avoir un opérateur responsable de sa mise en œuvre, qui devra conserver un compte de transition entre le CBCM et le bénéficiaire. »

La Cour considère cette recommandation comme sans objet. Il s'agissait d'une proposition optionnelle afin d'étudier la possibilité de réinternalisation de la procédure ; la DG Trésor estime opportun et utile d'avoir recours à un tiers ; il s'agit alors de se conformer aux règles de la commande publique pour en désigner le bénéficiaire.

4. 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 de ces créances au comité de gestion de ce dispositif et dans le rapport annuel de performance.

Réponse : *« Les indicateurs existants actuellement sont les suivants ; concernant la performance en termes de délais de traitement : le délai entre la date de recevabilité d'un dossier et la date de diffusion de l'avis définitif de la Commission ainsi que le délai entre la date de recevabilité d'un dossier et la date de notification du contrat. Pour la performance en matière de politique publique : taux de perception des redevances ; taux de croissance de la somme de la trésorerie et de l'encours du CC904 et taux de constat d'insuccès. Une réflexion est en cours au sein de la commission depuis le mois de septembre 2019 pour une refonte de ces indicateurs, en particulier une modification des indicateurs en matière de politique publique : un taux de perception des redevances consistant en un ajout d'un indicateur sur le nombre de dossier donnant lieu à versement de redevances en plus du montant des redevances, afin de mieux mesurer les cas de succès techniques et commerciaux et un taux de constat d'insuccès en vue d'ajouter un indicateur sur le nombre de dossiers ayant donné lieu à un constat d'insuccès, en plus de la mesure des montants non recouverts. Les non recouvrements de créances correspondent dans l'analyse de la commission aux constats d'insuccès suivi d'un abandon de créances ou aux dossiers ayant dépassé leur durée de mise en œuvre contractuelle. Un tel indicateur pourra être pris en compte dans les nouveaux indicateurs qui seront mis en place en 2020 dans le cadre de l'amélioration de l'ensemble du dispositif. »*

La Cour considère que cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Une amélioration du suivi du dispositif est prévue pour 2020. La mise en œuvre de cette recommandation sera à apprécier dans la NEB 2020.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019

Recommandation n°1 (destinataires : DG Trésor et CBCM) : s'assurer de la conformité aux règles de la commande publique des modalités du recours à un établissement bancaire. *(actualisée)*

Recommandation n°2 (destinataire : DG Trésor) : transformer le compte de commerce en compte de concours financiers. *(réitérée)*

Recommandation n°3 (destinataire : DG Trésor) : 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. *(réitérée)*

Recommandation n°4 (destinataire : DG Trésor) : mettre en place un indicateur spécifique de suivi des non recouvrements de créances en distinguant les différentes causes et assurer une actualisation du suivi de ces créances ainsi qu'une présentation systématique de ce suivi au comité de gestion de ce dispositif et dans le rapport annuel de performance. *(réitérée)*

Annexe n° 1 : Liste des abréviations

CBCM	:	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
DDFIP	:	Direction départementale des finances publiques
DGA	:	Direction générale de l'armement
DG Trésor	:	Direction générale du trésor
GBCP		Gestion budgétaire et comptable
LFI	:	Loi de finances initiale
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
PAP	:	Projet annuel de performance
RAP	:	Rapport annuel de performance
SGDSN	:	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Formaliser la réconciliation des données entre les services du CBCM et Natixis et la présenter dans le rapport annuel de performance.	<i>La réconciliation des données est réalisée par le Trésor et est communiquée à la Cour.</i>	La Cour considère que cette recommandation est mise en œuvre de manière incomplète. Si les écarts entre la comptabilité CBCM et la comptabilité Natixis n'existent plus au niveau des recettes, des dépenses et des soldes, celui de l'encours continue de diverger. La Cour maintient cette recommandation et l'actualise afin que la réconciliation des deux séries de données soit non seulement formalisée au moment de la note d'exécution budgétaire mais également dans le rapport annuel de performance.	Mise en œuvre incomplète
2	Transformer le compte de commerce en compte de concours financier	<i>Dans la mesure où cette transformation pourrait garantir le maintien du principe d'autofinancement de la procédure (recettes réabondant le CC904), la DGT n'a pas d'objection à cette évolution. Toutefois, nous comprenons que cette évolution induirait de ne pas reverser le</i>		Non mise en œuvre

		<i>produit des intérêts sur le CC904, ce qui mettrait en péril sa soutenabilité financière de moyen/long terme.</i>		
3	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	<i>Le CBCM est un service comptable qui ne nous semble pas outillé pour mettre en œuvre les prestations de services de l'opérateur en charge de la procédure, notamment : analyser financièrement les dossiers des entreprises candidates à la procédure et préparer et signer un contrat de prêt avec les entreprises privées. Par conséquent, même dans le cadre d'une redynamisation de la procédure, il nous semble nécessaire d'avoir un opérateur responsable de sa mise en œuvre, qui devra conserver un compte de transition entre le CBCM et le bénéficiaire.</i>	Il s'agissait d'une proposition optionnelle afin d'étudier la possibilité de réinternalisation de la procédure ; la DG Trésor estime opportun et utile d'avoir recours à un tiers.	Devenue sans objet
4	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 de ces créances ainsi qu'une présentation systématique de ce suivi au comité de gestion de ce	<i>Les indicateurs existants actuellement sont les suivants ; concernant la performance en termes de délais de traitement : le délai entre la date de recevabilité d'un dossier et la date de diffusion de l'avis définitif de la commission ainsi que le délai entre la date de recevabilité d'un dossier et la date de notification du contrat. Pour la performance en matière de politique publique : taux de perception des redevances ; taux de croissance de la somme de la trésorerie et de l'encours du CC904 et taux de constat d'insuccès. Une réflexion est en cours au sein de la commission depuis le mois de septembre 2019 pour une refonte de ces indicateurs, en particulier une modification des indicateurs en matière de politique publique : un taux de perception des redevances consistant en un ajout d'un indicateur sur le nombre</i>	Une amélioration du suivi du dispositif est prévue pour 2020. La mise en œuvre de cette recommandation sera à apprécier dans la NEB 2020.	Mise en œuvre en cours

	dispositif et dans le rapport annuel de performance	<i>de dossier donnant lieu à versement de redevances en plus du montant des redevances, afin de mieux mesurer les cas de succès techniques et commerciaux et un taux de constat d'insuccès en vue d'ajouter un indicateur sur le nombre de dossiers ayant donné lieu à un constat d'insuccès, en plus de la mesure des montants non recouverts. Les non recouvrements de créances correspondent dans l'analyse de la commission aux constats d'insuccès suivi d'un abandon de créances ou aux dossiers ayant dépassé leur durée de mise en œuvre contractuelle. Un tel indicateur pourra être pris en compte dans les nouveaux indicateurs qui seront mis en place en 2020 dans le cadre de l'amélioration de l'ensemble du dispositif.</i>		
--	---	---	--	--

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

*** recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*

Annexe n° 3 : Réconciliation des données entre la comptabilité CBCM et la comptabilité Natixis

	Natixis	CC 904	Ecart	Raison écart
Recettes (i)	9 697 220 €	9 526 486 €	-170 735 €	
- dont remboursements en capital	5 480 068 €	5 379 326 €	-100 741 €	Rétention trimestrielle des recettes. Les recettes du CC904 ne prennent pas en compte le T4 dont les recettes seront encaissées au mois d'avril 2020. Les recettes du T4 sont limitées car les intérêts sont versés au T2 (et reversés au CC904 au T3).
- dont intérêts	3 990 749 €	3 920 755 €	-69 993 €	
- dont redevances	226 404 €	226 404 €	0 €	
Dépenses (ii)	1 843 123 €	1 616 123 €	-227 000 €	
Solde exercice (i) - (ii)	7 854 097 €	7 910 363 €	56 265 €	
Solde trésorerie	N.A.	106 505 814 €	N.A.	Natixis n'a pas de solde de trésorerie puisque les montants ne font qu'y transiter.
2019	Abandons de créances exercice 2019	8 214 854 €	-8 214 854 €	12 opérations sont sorties de l'encours en 2019 : 8 par expiration du délai contractuel (abandon de créances d'un total de 6 357 465 €), 3 pour cause d'insuccès (abandon de créance d'un total de 1 857 388 €), et 1 après remboursement intégral.
	Abandons de créances exercices précédents	0 €	2 762 500 €	Sortie de créances MR Equipement de l'encours du CBCM
	Encours	70 252 633 €	82 969 774 €	12 717 141 €

Source : DG Trésor