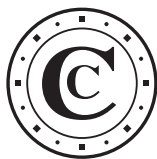


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT

Une réponse efficace à la crise,  
un suivi nécessaire

Rapport public thématique  
Évaluation de politique publique

Synthèse

Juillet 2022

**■ AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

- 1 Un dispositif massif déployé rapidement ..... 7
- 2 La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises ? .. 11
- 3 Les PGE ont-ils facilité la survie à moyen long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ? ..... 13
- 4 Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ? ..... 15

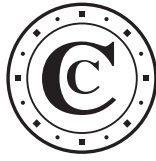


# Introduction

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a conduit une évaluation des prêts garantis par l'État (PGE), l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire. L'évaluation porte sur le dispositif mis en œuvre entre mars 2020 et mars 2022. Trois questions évaluatives ont été retenues en accord avec le comité d'accompagnement constitué d'experts externes à la Cour :

- la conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises compte tenu des autres outils existants ?
- ce dispositif de réponse à la crise a-t-il facilité la survie à moyen-long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ?
- dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ?



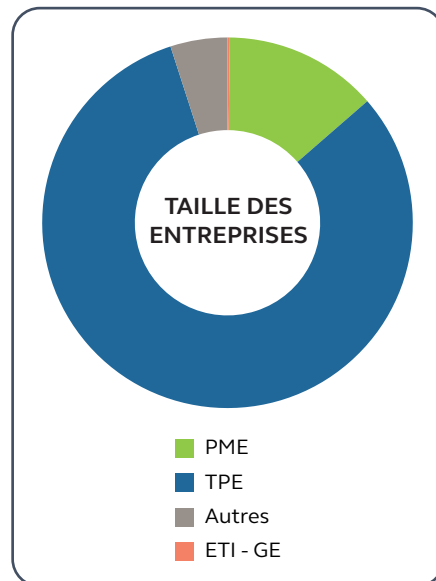
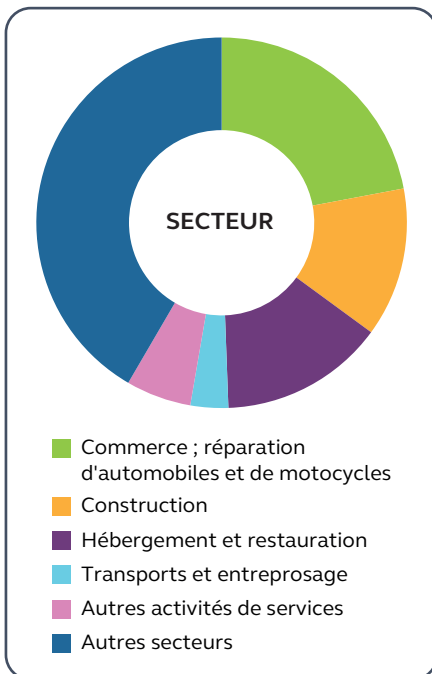


# 1 Un dispositif massif déployé rapidement

Définis dès le 23 mars 2020 par voie législative et réglementaire, en conformité avec le cadre fixé par la Commission européenne le 19 mars 2020, les prêts garantis par l'État ont été distribués rapidement : sur les 137 Md€ de PGE accordés par les banques à plus de 660 000 entreprises en décembre 2021,

plus de 70 % avaient été octroyés dès juin 2020. Le rythme des souscriptions s'est, en revanche, nettement ralenti en 2021. Le dispositif a été particulièrement sollicité par les très petites entreprises, qui avaient bénéficié de près de 88 % des prêts au 31 décembre 2021 (mais 36,7 % en montant).

Répartition par secteur et taille des entreprises bénéficiaires de PGE  
(en nombre, données à fin avril 2022)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

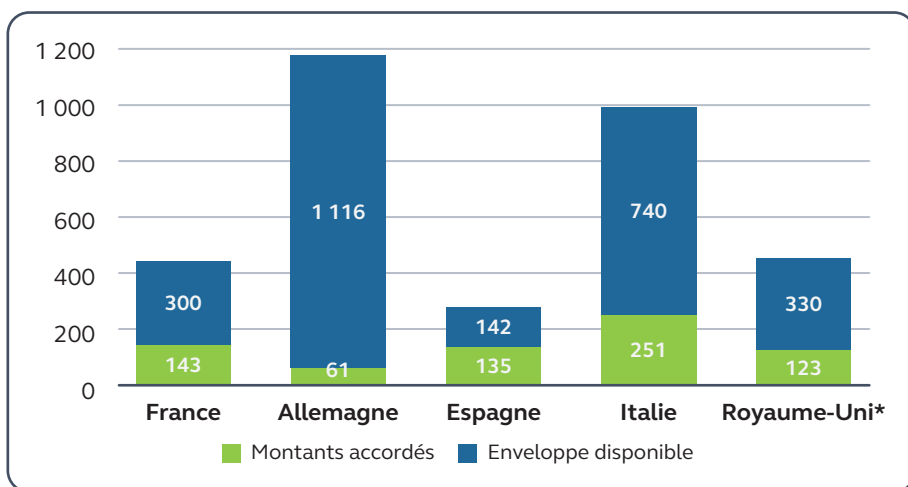
## Un dispositif massif déployé rapidement

### Un dispositif simple et attractif, une forte coordination de tous les acteurs dans la mise en œuvre

Le choix d'une distribution des PGE par les banques, facilité par leur bonne santé financière avant le déclenchement de la crise sanitaire, la conception d'un produit simple et aisément compréhensible et la mise en place d'un processus fluide de demande en ligne d'attestation de garantie auprès de Bpifrance ont permis de déployer le dispositif sensiblement plus rapidement que dans d'autres pays. Les entreprises interrogées par la Cour ont souligné le climat de coopération qui a marqué les échanges avec les banques et la fluidité du processus de demande.

Si la distribution des PGE s'appuie sur le réseau bancaire, le risque financier est principalement porté par l'État qui garantit entre 70 % et 90 % de l'encours prêté, selon la taille de l'entreprise bénéficiaire. Les prêts sont accordés pour une durée de six ans maximum. La France propose l'un des systèmes les plus avantageux pour les entreprises en termes de coût, avec un taux d'intérêt incluant la prime de garantie de 0,25 % la première année et de 1 % à 2,5 % les années suivantes. Certains pays (Allemagne, Italie, Royaume-Uni) ont mis également en place des prêts plus longs (jusqu'à 15 ans), avec une garantie couvrant 100 % des montants prêtés mais des critères plus restrictifs de cumul avec les autres aides.

Montants disponibles et accordés des prêts garantis par l'État dans les principaux pays européens – fin 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes

\*Note de lecture : données disponibles jusqu'à avril 2021 pour le Royaume-Uni



## Un dispositif massif déployé rapidement

### Un déploiement massif et rapide, des refus de PGE globalement limités

Les PGE ont largement dominé en 2020 les autres crédits publics et privés, conduisant à un ralentissement de la distribution des autres crédits bancaires qui ont été, sur la période d'avril 2020 à mars 2021, inférieurs de près de 15 % en moyenne aux crédits distribués entre avril 2019 et mars 2020.

Le taux de refus des PGE, après négociations préalables entre les

entreprises et les banques sur le montant du prêt, est resté stable, autour de 2,9 %. Il s'est inscrit à un niveau inférieur à celui habituellement constaté pour les crédits de trésorerie. Près des deux tiers des refus ont fait l'objet d'un recours au médiateur du crédit, dont l'intervention a permis d'aboutir à un prêt dans la moitié des cas. Les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise pour les entreprises s'étant vu refuser un PGE ont été peu mobilisés (environ 850 entreprises y avaient eu recours à fin décembre 2021).





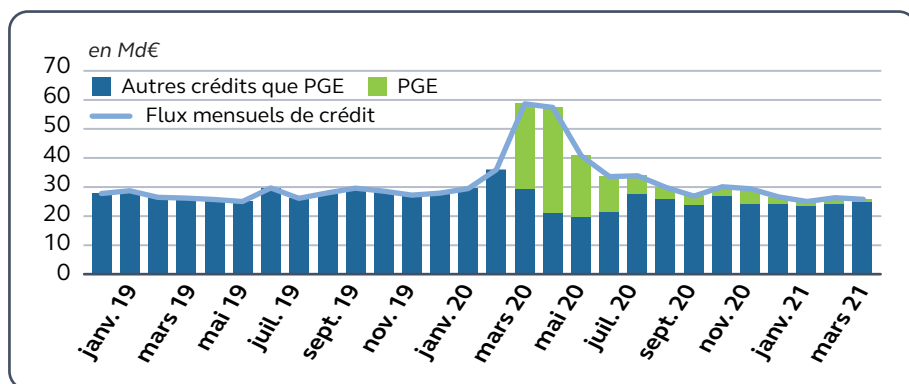
## 2 La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises ?

Dans un contexte d'incertitude majeure face à la crise sanitaire, les prêts garantis par l'État se sont déployés particulièrement rapidement en France. La rapidité de la montée en charge du dispositif est une réussite indéniable, fruit d'une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et les banques, qui a apporté une réassurance aux entreprises confrontées à une situation inédite. Le choix d'un dispositif simple, fondé sur la délégation aux banques de la distribution des prêts, s'est avéré pertinent. Les PGE ont clairement évité un *credit crunch*<sup>1</sup> et soutenu la trésorerie des entreprises affectées par la crise, ce qui était le premier objectif du dispositif. Il n'y a pas eu de restriction de l'offre de crédit aux entreprises et

les taux d'intérêt n'ont cessé de baisser pour atteindre en France le niveau le plus bas de la zone euro fin 2021.

L'évaluation de la Cour montre que la réponse aux besoins de liquidité des entreprises est même allée un peu au-delà de ce qui était strictement nécessaire. En effet, combinés aux autres soutiens en trésorerie, les prêts garantis ont plus que compensé la chute de l'excédent brut d'exploitation des entreprises qui en ont bénéficié. Ce phénomène a conduit à une substitution aux autres crédits bancaires, toutefois circonscrite au second trimestre 2020. Ce sur-calibrage a cependant été nettement moins important que dans d'autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie.

Flux mensuels de crédits bancaires aux entreprises



Source : economie.gouv.fr et Banque de France, traitement Cour des comptes

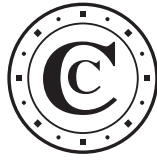
<sup>1</sup> Réduction drastique de l'offre de crédit.

## La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises ?

---

L'intervention de l'État comme garant de prêts bancaires est justifiée en cas de défaillances de marché et de risques systémiques comme celui d'un effondrement du crédit pouvant conduire à des faillites massives. Elle doit néanmoins rester proportionnée pour ne pas entraver des mécanismes pertinents de marché permettant de sélectionner des projets et entreprises viables. La prolongation des PGE a pu conduire, dans certains cas, à modifier les objectifs initiaux en s'éloignant du seul soutien à la trésorerie. Les PGE

ont ainsi pu contribuer au financement de l'investissement, avec un effet de substitution aux crédits bancaires classiques, notamment au moment où les entreprises ont choisi la durée d'amortissement de leur PGE à partir de 2021. Par ailleurs l'efficacité du dispositif pour réduire les délais de paiement est mitigée et les contrôles de la DGCCRF ont montré que le bénéfice d'un PGE ne s'est pas accompagné d'une modification substantielle du comportement de paiement des grandes entreprises.

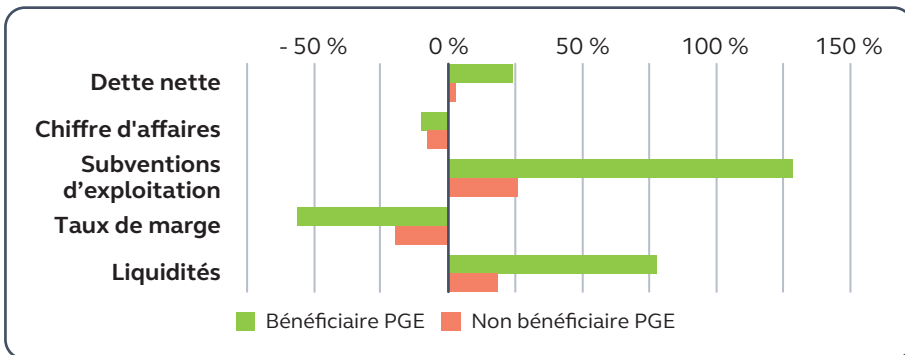


### 3 Les PGE ont-ils facilité la survie à moyen long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ?

En s'appuyant sur une analyse des demandes de prêts par les banques, qui ont pu en ajuster le montant tout en limitant les refus, le dispositif a effectivement permis de soutenir des entreprises en situation financière médiane affectées par la crise. La part des entreprises dites « zombies »<sup>2</sup> parmi les bénéficiaires est limitée à moins de 2,5 % des emprunteurs.

Le niveau de prêt souscrit et les choix d'amortissement des PGE apparaissent globalement cohérents avec la situation financière des entreprises, ce qui est rassurant sur leur capacité à faire face aux remboursements : l'essentiel des entreprises bénéficiaires des PGE sont viables et le prêt a apporté un soutien décisif à leur survie pour rebondir après la crise.

Impact de la crise sur les bénéficiaires et les non bénéficiaires de PGE



Source : Bpifrance, déclarations fiscales 2019 et 2020, traitements Cour des comptes.

Les difficultés apparaissent relativement circonscrites, même si elles dépendront aussi de l'évolution

du contexte macro-économique. Les 10 % d'entreprises les plus à risque analysées par la Cour (qui ont

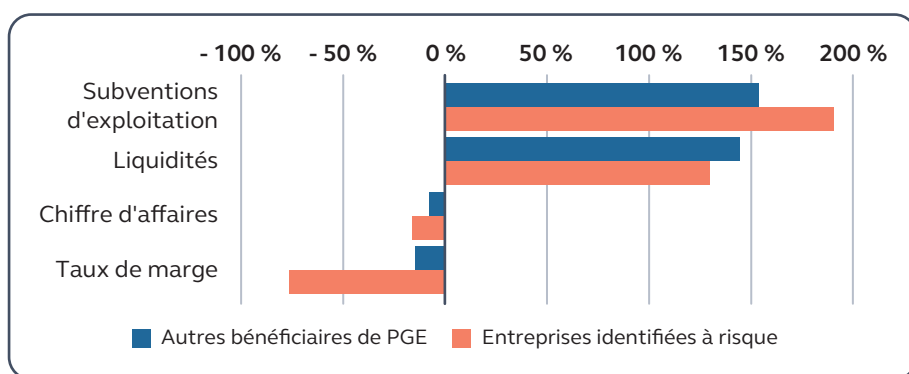
<sup>2</sup> Une entreprise « zombie » est une entreprise d'au moins dix ans d'âge, non rentable et fortement endettée, dont le résultat opérationnel est insuffisant pour couvrir sa charge d'intérêt pendant au moins trois ans.

## Les PGE ont-ils facilité la survie à moyen long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ?

souscrit 22,3 Md€ de PGE, soit 16 % des prêts alloués) sont pour les trois quarts des micro-entreprises, ayant bénéficié d'importantes subventions, et fortement affectées par la crise, ce qui les a conduites à cumuler des dettes

PGE et Urssaf représentant plus de 9 % de leur chiffre d'affaires. Les entrepreneurs individuels, qui ne représentent que 3 % des PGE en montant mais 19 % des bénéficiaires, apparaissent particulièrement vulnérables.

Comparaison des entreprises « à risque » et des autres bénéficiaires de PGE



Source : Traitement Cour des comptes, Bpifrance, déclarations fiscales 2019 et 2020, données Acoss.

Le plan d'accompagnement de la sortie de crise des entreprises, présenté par le Gouvernement en juin 2021, a prévu des mesures pour renforcer la détection précoce, orienter et accompagner les entreprises en difficulté. Si les instances compétentes (comités de sortie de crise et conseillers départementaux dans les DDFIP) et les dispositifs sont en place, ils restaient encore peu connus des entreprises interrogées par la Cour à l'automne 2021 : parmi les entreprises qui estimaient avoir des difficultés à rembourser leur PGE, seules 15 % avaient envisagé d'en solliciter le bénéfice.

Pour traiter les difficultés, les ajustements opérés pendant la crise sanitaire sur les procédures judiciaires ont été complétés en sortie de crise,

notamment avec la mise en place d'une procédure collective simplifiée (loi du 31 mai 2021 et ordonnance du 15 septembre 2021) et un renforcement de la protection des entrepreneurs individuels. La durée de la garantie de l'État a été étendue au-delà de six ans pour faciliter l'allongement du remboursement des PGE dans le cadre de procédures de restructuration amiable et judiciaire (arrêté du 8 juillet 2021) et, plus récemment, dans le cadre de procédures de restructuration validées par le médiateur du crédit (arrêté du 19 janvier 2022). Ces aménagements doivent faciliter un ajustement au cas par cas pour traiter le plus précocement possible les difficultés des entreprises et permettre leur sauvegarde.



## 4 Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ?

Les paramètres des PGE conduisent à un partage des risques et des coûts assez équilibré. La part de risque assumée par l'État est certes plus importante, mais ce n'est pas anormal dans une situation exceptionnelle de crise.

Les entreprises, notamment les plus petites, ont été fortement soutenues avec un dispositif attractif. Les grandes entreprises, également bénéficiaires des PGE, devaient souscrire en plus divers engagements mais le contrôle de leur respect n'a pas été suffisamment piloté.

Le partage des risques et des coûts avec l'État n'est pas, à ce jour, défavorable aux banques, tant en ce qui concerne les taux d'intérêt qui permettent de rémunérer des frais de gestion, que les modalités retenues pour les appels en garantie qui sont favorables aux banques.

La sélection des bénéficiaires par des banques responsabilisées sur une partie du risque a permis d'éviter des fraudes massives comme cela a été observé au Royaume-Uni ou aux États-Unis.

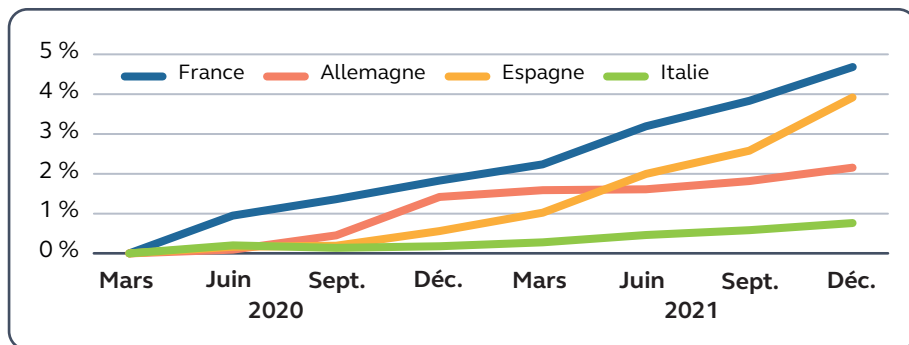
Il n'est cependant pas exclu que des fraudes se révèlent au fur et à mesure des échéances de remboursement à partir du printemps 2022. Il est donc indispensable de renforcer les contrôles pour anticiper des situations à risque (entreprises dormantes, secteurs ciblés). Il conviendra également de veiller aux intérêts de l'État dans les restructurations de prêts qui ne bénéficient pas de l'accompagnement du CIRI ou du médiateur du crédit.

Enfin le coût des PGE pour l'État devrait rester contenu, à moins de 3 Md€, alors qu'ils ont permis de soutenir environ 700 000 entreprises à hauteur de près de 140 Md€.

Cette situation de partage des risques est toutefois sensible aux évolutions du contexte économique et doit donc être surveillée. Pour les banques, une remontée plus forte des taux d'intérêt pourrait conduire à augmenter le coût de refinancement des PGE, dont les taux d'intérêt sont fixes, et réduire leur marge.

## Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ?

Évolution de la part des PGE classés en strate 3 depuis mars 2020



Source : EBA Risk dashboard, traitement Cour des comptes – base 100 en mars 2020 – les prêts sont classés en trois niveaux de risque de non remboursement, la strate 3 correspondant au niveau le plus élevé.

Plus globalement, la fragilité financière d'un grand nombre d'emprunteurs, la remontée de l'inflation et les incertitudes macroéconomiques pourraient peser sur les résultats prévisionnels des banques et leur capacité d'intervention par rapport à la période des premiers confinements. Les enquêtes sur l'accès des entreprises au crédit, réalisées par la Banque centrale européenne tous les six mois, confirment le risque d'une contraction du crédit. L'enquête réalisée entre avril et septembre 2021 a montré que la France était le seul grand pays de la

zone euro qui avait vu s'accroître la part des PME dont l'accès au financement rencontre des obstacles.

Au terme de son évaluation, la Cour recommande de tirer les enseignements des PGE pour définir les critères de réussite et les paramètres pertinents d'un dispositif de prêts garantis par l'État dans un contexte de crise. Elle formule par ailleurs cinq recommandations pour répondre à deux objectifs : améliorer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des PGE et renforcer les capacités d'analyse de la situation financière des entreprises.



# Recommandations

## **Pour améliorer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du dispositif actuel des PGE**

1. Mener à leur terme les évolutions des systèmes d'information de Bpifrance afin d'automatiser le contrôle des garanties, respecter le délai de versement aux banques et accélérer l'actualisation des données dans la base des PGE (*Bpifrance, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

3. Mettre en œuvre un contrôle effectif des engagements des grandes entreprises bénéficiaires de PGE et clarifier les conséquences de leur non-respect (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics*).

4. Transmettre au Parlement un bilan annuel des engagements de l'État et des appels en garantie au

titre des prêts garantis par l'État (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics*).

5. Procéder à un contrôle exhaustif des bénéficiaires de PGE identifiés comme ayant cessé leur activité au moment de la souscription du prêt (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics, Bpifrance*).

## **Pour améliorer les capacités d'analyse de la situation financière des entreprises**

2. Mettre en place un suivi en temps réel pérenne de la situation des comptes bancaires des entreprises afin d'améliorer la connaissance de leur trésorerie (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Banque de France*).

