

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PROGRAMME 862
PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCES
ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2023

PRÊTS POUR LE
DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL



PROGRAMME 862
Prêts pour le développement économique et social

MINISTRE CONCERNÉ : BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Présentation stratégique du projet annuel de performances

Emmanuel MOULIN

Directeur général du Trésor

Responsable du programme n° 862 : Prêts pour le développement économique et social

Le programme 862 permet de financer des prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES) attribués par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale.

Ces prêts constituent des participations ponctuelles de l'État au plan de financement d'entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit.

Ces prêts remboursables sont rémunérés. Ils permettent d'assurer un effet de levier sur la mobilisation des concours financiers privés en crédibilisant le plan d'affaires présenté. Ils constituent ainsi une réponse aux défaillances du marché du crédit sur des entreprises en retournement mais qui démontrent une viabilité à moyen terme.

Les dispositifs mis en place dans le contexte de crise économique liée à la covid-19, à savoir les prêts exceptionnels aux petites entreprises (PEPE) ainsi que le fonds de transition, ont pris fin en 2022 – de sorte que le FDES retrouve, pour l'exercice 2023, son cadre d'utilisation *ante covid*.

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

OBJECTIF 1 : Appuyer les dispositifs de sauvegarde des entreprises

INDICATEUR 1.1 : Effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social

INDICATEUR 1.2 : Pérennité des entreprises soutenues, à n+3, mesurée par le taux de remboursement des prêts pour le développement économique et social accordés en n-3

Objectifs et indicateurs de performance

OBJECTIF

1 – Appuyer les dispositifs de sauvegarde des entreprises

Les prêts pour le développement économique et social octroyés par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI) sont suivis grâce à deux indicateurs :

- l'effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt du Fonds pour le développement économique et social ;
- le taux de pérennité des entreprises soutenues par un prêt.

S'agissant des modalités de construction de l'indicateur relatif à la pérennité des entreprises, il convient d'observer qu'une décision d'attribution d'un prêt du Fonds pour le développement économique et social implique une analyse du plan de restructuration de l'entreprise et de son plan d'affaires à moyen terme, c'est-à-dire sur une période comprenant le plus souvent les trois exercices qui suivent le lancement de la restructuration. Le taux de remboursement des prêts du FDES accordés en n-3 permet aussi d'apprécier la pertinence des analyses des comités.

Il convient enfin de noter qu'entre 2020 et 2022, deux types de prêts FDES ont été accordés dans la cadre de l'action n° 1 :

1. des prêts correspondant à la doctrine « classique » d'utilisation du FDES, pour lesquels l'application des deux indicateurs ci-dessus est toujours pertinente ;
2. des prêts correspondant à une doctrine temporaire liée à la crise covid-19, cette doctrine ne visant pas la maximisation de l'effet de levier sur les capitaux privés mais cherchant en priorité à apporter les liquidités adéquates à des entreprises coupées du marché du crédit en raison de la prudence des banques dans un contexte de crise mondiale. L'indicateur d'effet de levier s'en trouve ainsi dégradé.

INDICATEUR

1.1 – Effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
Effet de levier sur les capitaux privés d'un prêt pour le développement économique et social	ratio	1,3	1,1	5	5	5	5

Précisions méthodologiques

Mode de calcul : l'indicateur retenu est la moyenne pondérée des effets de levier, sur les capitaux privés, d'apport de fonds publics. Cet effet de levier est, pour les nouveaux financements mis en place pour les entreprises ayant bénéficié d'un prêt pour le développement économique et social, le montant des apports privés rapporté au montant des apports publics. Les apports comprennent les prêts et (quasi-)fonds propres. Lorsqu'un fonds public-privé intervient, son apport est réparti au prorata des souscriptions respectives du public et du privé.

L'effet de levier est apprécié hors prêts participatifs pour le développement économique et social.

Source des données : CODEFI et CIRI (suivi des prêts pour le développement économique et social).

JUSTIFICATION DES CIBLES

Depuis 2020, dans le contexte de crise économique provoquée par la pandémie de la COVID 19, l'objectif d'effet levier a été temporairement réduit de 5 à 1 – pour tenir compte des difficultés accrues à réunir des financements privés. Cette réduction temporaire de l'objectif a été formalisée dans la circulaire de juillet 2020 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises fragilisées par la crise covid-19. Par ailleurs, certains prêts ont été accordés selon une doctrine temporaire d'utilisation ne visant pas à la maximisation de l'effet de levier. On constate ainsi un effet levier de 1,3 pour l'exercice 2020 puis 1,1 pour 2021.

En 2022, l'objectif de l'effet de levier attendu a été fixé à 5, traduisant le retour à une doctrine classique, compte tenu des prévisions de retour à la croissance économique dans un contexte post crise sanitaire devant permettre de moindres difficultés à lever des fonds privés.

Pour 2023, l'objectif chiffré est maintenu à 5, ce qui signifie une participation publique à hauteur de 20 % maximum des apports privés.

INDICATEUR

1.2 – Pérennité des entreprises soutenues, à n+3, mesurée par le taux de remboursement des prêts pour le développement économique et social accordés en n-3

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2020	2021	2022 (Cible PAP 2022)	2023 (Cible)	2024 (Cible)	2025 (Cible)
Pérennité des entreprises soutenues, mesurée par le taux de remboursement des prêts pour le développement économique et social accordés en n-3	%	0	84	50	50	90	90
Pérennité des entreprises soutenues, à n+3, mesurée par le taux de remboursement des prêts participatifs pour le développement économique et social accordés en n-3	%	Sans objet	Sans objet	Sans objet	70	80	80

Précisions méthodologiques

Chaque sous-indicateur est élaboré sur la base du suivi des remboursements sur trois exercices. Le non-respect du calendrier initial du prêt est pris en compte comme incident de paiement.

Il convient d'observer qu'une décision d'attribution d'un prêt pour le développement économique et social, participatif ou non, implique une analyse du plan de restructuration de l'entreprise et de son plan d'affaires à moyen terme, c'est-à-dire sur une période comprenant le plus souvent les trois exercices suivant le lancement de la restructuration. Le taux de remboursement des prêts pour le développement économique et social accordés en n-3 permet ainsi d'apprécier la pertinence des analyses des comités.

Cet indicateur n'est révélateur que d'une partie de l'activité du CIRI et des CODEFI, étant donné que la majeure partie des dossiers traités ne fait pas l'objet de l'octroi d'un prêt.

Mode de calcul : chaque sous-indicateur est construit sur la base du rapport entre le nombre de prêts consentis en année n-3 et n'ayant pas enregistré d'incident de paiement sur la période couverte par les années n-3 à n, rapporté au nombre total de prêts consentis en année n-3.

- Sous-indicateur 1 : le taux de pérennité s'apprécie hors prêts participatifs.
- Sous-indicateur 2 : seuls sont pris en compte les prêts accordés au titre du dispositif mis en place en 2020 et en 2021 de prêts participatifs pour le développement économique et social.

Source des données : CODEFI et CIRI (suivi des prêts pour le développement économique et social).

JUSTIFICATION DES CIBLES

Sous-indicateur 1 :

En 2020, la réalisation était de 0 %, dans la mesure où un seul prêt de 0,13 M€ a été octroyé par un CODEFI en 2017, à une société qui a par la suite fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire, laquelle a abouti à un plan de cession.

Pour 2021, la réalisation était de 84 %. Sur les 23 prêts accordés par les CODEFI en 2018 (dont 22 au titre du dispositif *ad hoc* du Calaisis), 2 ont connu à ce jour un événement de crédit. Les deux prêts accordés par le CIRI aux coopératives actionnaires de Presstalis ont été affectés par un cas de défaut suite à l'entrée en redressement judiciaire de Presstalis. Rapporté au nombre d'entreprises bénéficiaires, l'indicateur affiche donc un bon score, bien que l'essentiel des montants accordés (90 M€) l'ont été au bénéfice d'une seule entreprise (Presstalis) qui a fait défaut.

Pour 2022, la prévision actualisée est de 0 %. Deux prêts ont été octroyés en 2019 au bénéfice respectivement de l'entreprise Arc Holdings et de British steel Saint-Sauveur. Or ces deux prêts ont fait l'objet de modifications des termes contractuels (modification du calendrier de remboursement) constitutifs d'incident de paiement.

Pour 2023, la cible est révisée à 50 % afin de refléter la réalisation d'incidents de paiement qui n'obèrent toutefois pas définitivement la possibilité d'un recouvrement dans un contexte de prêt 2020 octroyé aux entreprises affectées par la crise sanitaire. Il peut s'agir en effet d'un non-respect du calendrier initial agréé par l'État dans le cadre d'un rééchelonnement d'une dette financière.

Sous-indicateur 2 :

2023 sera la première année pour laquelle le taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées pourra être calculé.

L'objectif fixé à 70 % traduit à la fois la volonté de renforcer la sélection des dossiers viables au moment de l'octroi des prêts et la prise en compte des conséquences économiques de la crise covid-19 et des risques de défaillance pour une fraction des entreprises soutenues.

Présentation des crédits et des dépenses fiscales

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET TITRE POUR 2022 ET 2023

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action	LFI 2022 PLF 2023	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts pour le développement économique et social		75 000 000 75 000 000	0 0
Totaux		75 000 000 75 000 000	0 0

CRÉDITS DE PAIEMENTS

Action / Sous-action	LFI 2022 PLF 2023	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	FdC et AdP attendus
01 – Prêts pour le développement économique et social		75 000 000 75 000 000	0 0
Totaux		75 000 000 75 000 000	0 0

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE POUR 2022, 2023, 2024 ET 2025

Titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2022 PLF 2023 Prévision indicative 2024 Prévision indicative 2025				
7 - Dépenses d'opérations financières	75 000 000 75 000 000 75 000 000 75 000 000		75 000 000 75 000 000 75 000 000 75 000 000	
Totaux	75 000 000 75 000 000 75 000 000 75 000 000		75 000 000 75 000 000 75 000 000 75 000 000	

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE POUR 2022 ET 2023

Titre / Catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	FdC et AdP attendus	Ouvertures	FdC et AdP attendus
LFI 2022 PLF 2023				
7 – Dépenses d'opérations financières	75 000 000 75 000 000		75 000 000 75 000 000	
71 – Prêts et avances	75 000 000 75 000 000		75 000 000 75 000 000	
Totaux	75 000 000 75 000 000		75 000 000 75 000 000	

Justification au premier euro

Éléments transversaux au programme

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU PROGRAMME

Action / Sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 – Prêts pour le développement économique et social	0	75 000 000	75 000 000	0	75 000 000	75 000 000
02 – Prêts participatifs pour le développement économique et social	0	0	0	0	0	0
Total	0	75 000 000	75 000 000	0	75 000 000	75 000 000

Dépenses pluriannuelles

ÉCHÉANCIER DES CRÉDITS DE PAIEMENT (HORS TITRE 2)

ESTIMATION DES RESTES À PAYER AU 31/12/2022

Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 (RAP 2021)	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2021 y.c. travaux de fin de gestion postérieurs au RAP 2021	AE (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	CP (LFI + LFR + Décret d'avance) 2022 + Reports 2021 vers 2022 + Prévision de FdC et AdP	Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022
161 000 000	0	929 920 052	1 090 920 052	0

ÉCHÉANCIER DES CP À OUVRIR

AE	CP 2023	CP 2024	CP 2025	CP au-delà de 2025
Évaluation des engagements non couverts par des paiements au 31/12/2022	CP demandés sur AE antérieures à 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP 2025 sur AE antérieures à 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE antérieures à 2023
0	0 0	0	0	0
AE nouvelles pour 2023 AE PLF AE FdC et AdP	CP demandés sur AE nouvelles en 2023 CP PLF CP FdC et AdP	Estimation des CP 2024 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP 2025 sur AE nouvelles en 2023	Estimation des CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023
75 000 000 0	75 000 000 0	0	0	0
Totaux	75 000 000	0	0	0

CLÉS D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR AE 2023

CP 2023 demandés sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2024 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023	CP au-delà de 2025 sur AE nouvelles en 2023 / AE 2023
100,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Les prêts du FDES sont soumis au décret n° 60-703 du 15 juillet 1960 portant organisation du compte spécial « Prêts du fonds de développement économique et social ». Ils peuvent se composer de plusieurs tranches dont le paiement peut être prévu sur plusieurs années. Ce paiement peut être conditionné à la réalisation d'événements en fonction du plan de restructuration envisagé. Le versement de l'intégralité du montant peut être suspendu si l'entreprise a trouvé une solution à ses difficultés (cession d'actifs, nouveaux actionnaires...) ou si elle est entrée en procédure collective. Ainsi, certaines tranches ne sont pas encore tirées par les entreprises alors qu'elles ont été engagées.

Justification par action

ACTION (100,0 %)

01 – Prêts pour le développement économique et social

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	75 000 000	75 000 000	0
Crédits de paiement	0	75 000 000	75 000 000	0

Ce programme a pour finalité d'autoriser une participation publique ponctuelle au plan de financement d'entreprises dans l'accompagnement de leur restructuration financière et industrielle. Dans le cadre de négociations avec l'ensemble des partenaires privés de l'entreprise (actionnaires, partenaires bancaires et financiers, clients et fournisseurs) visant à apporter un appui au bénéfice d'entreprises rencontrant des difficultés, le CIRI et les CODEFI peuvent, dans certains cas, octroyer des prêts du FDES.

Ces prêts s'intègrent dans un plan de financement comprenant, pour l'essentiel, des capitaux privés. Dans une situation où la confiance des tiers a été altérée, les prêts du FDES peuvent restaurer une dynamique collective de soutien à l'entreprise, en complétant un tour de table financier après des négociations menées sous l'égide du CIRI et des CODEFI avec l'ensemble des partenaires privés de l'entreprise. Ils nécessitent des efforts concomitants des actionnaires ou des créanciers de l'entreprise. Ils sont donc subsidiaires mais déterminants pour l'obtention d'un accord collectif et visent à engendrer un fort effet de levier sur les financements privés.

Lorsqu'un CODEFI souhaite accorder un prêt à une entreprise, il adresse un dossier de mise en place du prêt au secrétariat général du CIRI et ce dernier indique en réponse si l'enveloppe disponible permet le financement du prêt. Le secrétariat général du CIRI est assuré par la direction générale du Trésor, qui pilote ce programme.

Le prêt du FDES est rémunéré à un taux égal ou supérieur à celui du marché. Ce taux ne peut être inférieur au taux de référence publié par la Commission européenne. Il s'agit d'exclure tout effet de substitution par rapport aux financements bancaires et de répondre à une problématique qui n'est pas celle du coût du crédit mais de l'accès au crédit. Les conditions du prêt ne doivent pas exposer l'État à des risques supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés. Ce cadre d'intervention a été réaffirmé par la circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement.

Le cadre d'intervention a évolué dans le contexte de la crise de la covid-19 avec un assouplissement de la doctrine d'utilisation suite à l'adoption par la Commission européenne d'un Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de covid-19. Cet encadrement, échu en 2022, conduit au retour de la doctrine classique d'octroi de prêts FDES accompagné, en outre, à un retour à un niveau de dotation des années antérieures à la crise.

ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE PAR NATURE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'opérations financières	75 000 000	75 000 000
Prêts et avances	75 000 000	75 000 000
Total	75 000 000	75 000 000

Les dépenses du programme concernent des prêts remboursables ; elles constituent des dépenses d'opérations financières.

ACTION

02 – Prêts participatifs pour le développement économique et social

	Titre 2	Hors titre 2	Total	FdC et AdP attendus
Autorisations d'engagement	0	0	0	0
Crédits de paiement	0	0	0	0

Cette action visait à financer les prêts participatifs au sens de l'article L. 313-14 du code monétaire et financier, attribués à des entreprises de 50 salariés au maximum, afin d'améliorer la structure de bilan des bénéficiaires, et de permettre à ces entreprises d'avoir un volant de trésorerie nécessaire à la reprise d'activité. L'aide, d'un montant maximal de 100 000 euros, peut couvrir des besoins en investissements et des besoins en fonds de roulement.

La possibilité de recourir à cet instrument, introduite en 2020, sera close au 31 décembre 2022. Aucune dépense n'est donc prévue sur cette action en 2023.