

CIRI

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL
DE RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE



2007

Rapport d'activité

SOMMAIRE



Introduction	2
1 Présentation du CIRI	4
2 Les moyens d'intervention du CIRI	7
3 La participation du secrétariat général du CIRI aux travaux menés par les pouvoirs publics	11
4 Les actions de communication et de formation	13
5 L'activité du CIRI et des CODEFI	15
6 La loi de sauvegarde après deux ans d'application : bilan et perspectives	21
7 L'encadrement communautaire des interventions publiques auprès des entreprises en difficultés	24
8 Les dispositifs publics étrangers d'assistance aux entreprises en difficultés	27
Conclusion	29
Annexe Article 19 du projet de loi de modernisation de l'économie adopté par le Conseil des Ministres du 28 avril 2008 et déposé à l'Assemblée nationale, relatif à la sauvegarde et au traitement des entreprises en difficultés et aux sûretés	30

INTRODUCTION

2007 a été une année importante pour la mise en place des nouveaux outils d'intervention et de coordination des pouvoirs publics dans le cadre de la restructuration des entreprises. Le 5 février 2007 a été signé le décret d'application de l'article L. 626-6 du code de commerce, qui autorise les titulaires de créances fiscales et sociales, sous certaines conditions et dans le cadre de certaines procédures, à consentir des remises de créances en vue de contribuer au redressement de l'entreprise et à la pérennité de son activité. Un autre décret, en date du 4 mai 2007, réorganise les Commissions des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale (CCSF), en y incluant en particulier les représentants des organismes d'assurance chômage (ASSEDIC).

Dans ce cadre rénové, et alors qu'un premier regard rétrospectif peut être jeté sur la loi de sauvegarde des entreprises adoptée le 26 juillet 2005, le CIRI continue à exercer sa double fonction :

- médiation entre les entreprises et leurs partenaires financiers ;
- coordination de l'action des pouvoirs publics dans leurs différents rôles : État-créancier, État-régulateur, État-client ...

L'année 2007 aura été marquée par un recours toujours soutenu à la fonction de médiation du CIRI. 44 entreprises totalisant plus de 55000 emplois en France ont bénéficié de l'intervention active du CIRI en 2007 ; 15 d'entre elles (représentant 23500 salariés) n'avaient pas été suivies au cours de l'année précédente et ont ainsi fait l'objet d'une nouvelle saisine (contre 11 en 2006, représentant 10000 salariés). A cette activité, il faut ajouter une vingtaine d'entreprises pour lesquelles des mesures de coordination ont été assurées par le secrétariat général, sans saisine formelle des membres du Comité.

Ce rythme soutenu de l'activité du CIRI est intervenu alors même que le nombre d'entreprises de plus de 200 salariés ayant fait l'objet de l'ouverture d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire a chuté d'environ 50 % entre 2006 et 2007, et cela, malgré la hausse globale des défaillances d'entreprises (+ 4,9 % toutes tailles confondues, 2007 étant une année record depuis 1998 pour le nombre des défaillances).

Par rapport à l'année précédente, la dégradation du climat économique et l'exposition à la concurrence internationale ne semblent donc pas avoir autant affecté les entreprises de taille importante au point de les conduire jusqu'à la cessation des paiements ; on peut aussi penser que certaines de ces entreprises semblent à présent mieux anticiper leurs difficultés et trouver des voies de redressement dans le cadre des procédures amiables prévues par le code de commerce (mandat ad hoc, conciliation), en utilisant éventuellement l'offre de médiation du CIRI.

25 ans de pratique ont forgé les principaux traits de la procédure suivie par le CIRI :

- la recherche d'une solution collective, élaborée dans un cadre entièrement confidentiel ;
- un caractère interministériel marqué, tant au niveau de la composition du comité que de son fonctionnement ;
- une étroite collaboration entre l'échelon national et le réseau local constitué par les Comités Départementaux d'Examen des Difficultés Financières des entreprises (CODEFI) ;
- un secrétariat général indépendant, assuré par la direction générale du Trésor et de la politique économique, qui est chargé d'instruire et de mettre en œuvre les décisions du comité ;
- l'élaboration d'une « doctrine » d'intervention destinée à mieux orienter l'action publique, dans un cadre juridique en constante évolution ;
- le respect des procédures judiciaires en cours. Ainsi, le secrétariat général n'intervient pas, sauf exception, lorsqu'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire a été ouverte.

Aux côtés des procédures collectives, l'utilité des procédures préventives d'aide aux entreprises en difficulté pilotées par le CIRI et les CODEFI dans un cadre strictement confidentiel n'a cessé d'être confirmée :

- la puissance publique détient une capacité unique à agir dans de nombreux domaines et à réunir de nombreux acteurs autour d'une solution collective ;
- l'État ne peut se désintéresser de la situation individuelle des entreprises et les ministres concernés s'appuient très largement sur l'expertise et le traitement des dossiers par le CIRI ;
- enfin, le nombre toujours élevé de défaillances et de procédures collectives en 2007 rend plus que jamais nécessaire une action publique coordonnée en faveur des entreprises.

Le soutien aux entreprises en difficulté est toujours marqué par le respect de la responsabilité de la direction de l'entreprise, de ses actionnaires, des établissements financiers et de ses clients.

L'action publique ne peut répondre à toutes les difficultés rencontrées par les entreprises. Mais elle recherche toujours, en appui à la direction de l'entreprise, les moyens de pérenniser les emplois, l'outil industriel et la structure économique qu'est l'entreprise.

¹ Cette confidentialité explique qu'aucun nom d'entreprise ayant eu recours au CIRI n'est cité dans ce rapport.

1. Historique

La crise économique des années 1970, puis les premières vagues de restructurations industrielles du début des années 80, ont fait apparaître le besoin d'une structure *ad hoc* chargée de coordonner les actions publiques en faveur des entreprises en difficulté mais aussi de jouer le rôle de médiateur auprès de l'entreprise et de ses différents partenaires ou créanciers.

C'est pour répondre à ce besoin que le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) a été créé par un arrêté du Premier ministre en date du 6 juillet 1982, se substituant ainsi au CIASI² des années 1970.

Ce texte fixe au CIRI sa mission : « *examiner les causes des difficultés d'adaptation de certaines entreprises (industrielles, des secteurs du bâtiment et des travaux publics, des industries agroalimentaires et des services industriels) à leur environnement et susciter des partenaires existants ou potentiels de ces entreprises l'élaboration et la mise en œuvre des mesures sociales et financières visant à assurer leur redressement, le maintien d'emplois durables et leur contribution au développement économique ou, à défaut, provoquer la mise au point de mesures de reconversion* ». Sa mission a été élargie, depuis 1993, à tous les secteurs d'activité.

Le CIRI est compétent pour les entreprises comptant plus de 400 salariés. Les entreprises de moins de 400 salariés sont, sauf exception, suivies au niveau départemental par les Comités Départementaux d'Examen des Difficultés Financières des entreprises (CODEFI).

Liste des membres

- Directeur général du Trésor et de la politique économique
- Directeur du Budget
- Directeur général des Entreprises
- Directeur général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
- Directeur général de la Comptabilité publique
- Directeur général des Impôts
- Directeur de la Sécurité sociale
- Délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle
- Délégué interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires
- Délégué général pour l'Armement
- Directeur des Affaires économiques et internationales au ministère chargé de l'Équipement
- Directeur général des Politiques économique, européenne et internationale au ministère chargé de l'Agriculture
- Secrétaire général de la Banque de France
- Directeur des Affaires civiles et du Sceau

2. Un organisme interministériel

Le CIRI rassemble en son sein l'ensemble des administrations compétentes en matière de traitement des entreprises en difficulté. Cette composition permet une concertation sectorielle particulièrement utile à la prise de décisions des acteurs publics et au suivi des plans de restructuration.

Les décisions sont prises collégialement lors des réunions périodiques réunissant les membres du CIRI. Elles peuvent aussi être prises, lorsqu'il y a urgence, par délibération écrite.

² Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles.

3. Le secrétariat général du CIRI

Le secrétariat général du CIRI est assuré par la direction générale du Trésor et de la politique économique.

L'équipe du CIRI est composée d'un secrétaire général, de trois rapporteurs et de deux personnes chargées du suivi de la procédure et de la gestion financière des opérations.



De gauche à droite :

M. Charles SARRAZIN,
M. Benoît SELLAM,
M. Dominik ZWERGER,
M. Laurent COUDERC.

Coordonnées des membres du secrétariat général du CIRI

M. Benoît SELLAM	Secrétaire général	benoit.sellam@dgtppe.fr
M. Laurent COUDERC	Rapporteur	laurent.couderc@dgtppe.fr
M. Charles SARRAZIN	Rapporteur	charles.sarrazin@dgtppe.fr
M. Dominik ZWERGER	Rapporteur	dominik.zwenger@dgtppe.fr

Téléphone : +33 (0)1 44 87 72 58

Fax : +33 (0)1 53 18 36 08

Adresse postale :

Secrétariat général du CIRI
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Télédoc 262
139, rue de Bercy
F-75 572 Paris Cedex 12

Les contacts pour les entreprises comptant moins de 400 salariés sont les secrétaires permanents des CODEFI (instance départementale alors que le CIRI est national), dont les coordonnées se trouvent à l'adresse suivante :

http://entreprises.gouv.fr/r05_je_resous_difficultes_entreprise/AnnuaireCODEFI-CCSF.htm

Le secrétariat général a pour mission de préparer et de mettre en œuvre les décisions du CIRI ou du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi relatives aux entreprises suivies.

A ce titre, le secrétariat général du CIRI assure :

► **une phase opérationnelle afin d'aider les entreprises rencontrant des difficultés de financement à les surmonter :**

- recevoir l'ensemble des chefs d'entreprise qui en font la demande et les conseiller ;
 - expertiser la situation de chaque entreprise et orienter l'action des pouvoirs publics ;
 - aider l'entreprise à trouver les solutions financières et juridiques lui permettant d'assurer sa pérennité.
- Ce soutien peut prendre la forme d'un audit, ou encore d'une aide pour la négociation et l'élaboration d'un protocole d'accord financier.

► **un rôle d'animation et de coordination de l'action administrative en faveur des entreprises en difficulté :**

- coordonner l'action des différents départements ministériels concernés pour que les décisions administratives concourent, de manière cohérente et dans un souci d'économie, à favoriser le redressement des entreprises ;
- animer, avec la direction générale de la comptabilité publique, le réseau des CODEFI.

► **le fonctionnement du secrétariat général à l'égard des membres du CIRI :**

- organiser régulièrement les réunions des membres du comité interministériel ;
- présenter, aux membres du CIRI, des fiches d'analyse relatives à la situation des entreprises suivies ;
- proposer les délibérations permettant la saisine ou la dessaisine du comité, le financement d'un audit, une stratégie de développement ou un financement public.

Les négociations menées sous l'égide du CIRI ont pour objectif de trouver, le plus rapidement et le plus efficacement possible, une solution aux difficultés de l'entreprise. Elles aboutissent, le plus souvent, à l'engagement de toutes les parties présentes (actionnaires, banques, crédits-bailleurs, ...) dans un protocole d'accord signé sous l'égide du CIRI. À titre illustratif, le secrétariat général a organisé, en 2007, plus de 140 réunions de concertation avec les chefs d'entreprises et leurs partenaires, organisées à l'issue de centaines de réunions tenues avec les entreprises et les mandataires *ad hoc* ou conciliateurs. L'obtention d'un accord de financement nécessite en moyenne six réunions, dont quatre avec les partenaires de l'entreprise, notamment bancaires.

Il convient d'ajouter à ces réunions de négociations de multiples réunions de concertation consacrées à des entreprises dont le CIRI n'est pas formellement saisi mais pour lesquelles le secrétariat général assure un suivi préventif ou des opérations ponctuelles de médiation et de coordination, notamment à la demande des Ministres.

Au terme de l'expertise des difficultés de l'entreprise, menée de façon contradictoire avec cette dernière, les partenaires de l'entreprise et les départements ministériels concernés, trois possibilités s'offrent au secrétariat général du CIRI :

► **proposer une saisine du CIRI et des modalités d'intervention pour le traitement des difficultés financières d'une entreprise, une action de médiation auprès des partenaires financiers privés, le cas échéant un soutien financier public, sous forme d'octroi de prêts (prêts pour le développement économique et social, anciennement « prêts du FDES ») notamment, ou encore le lancement d'un audit.**

Ces modalités d'intervention s'inscrivent dans un cadre juridique contraint. L'action publique doit, en particulier, être compatible avec la réglementation communautaire, notamment celle relative aux aides d'État (voir chapitre VII), et éviter toute ingérence dans la gestion directe de l'entreprise.

La mobilisation des différents outils publics n'est envisageable que si des perspectives tangibles de redressement sont identifiées.

► **constater avec le mandataire social de l'entreprise que le recours à une procédure judiciaire s'impose.** Cette solution découle d'une situation économique, industrielle et financière très dégradée. Une restructuration financière amiable ne suffit alors pas. L'entreprise se heurte à un refus de financement de la part de ses partenaires ou à l'impossibilité de trouver un investisseur.

► **orienter vers une autre instance** (un département ministériel précis par exemple) lorsque l'action du CIRI n'apporterait aucune plus-value.

Les modes d'intervention sont détaillés ci-dessous. Ils concernent le CIRI, mais sont en grande partie transposables aux CODEFI. En particulier, les CODEFI peuvent recourir aux audits et aux prêts pour le développement économique et social.

1. L'action de médiation

La médiation entre l'entreprise et ses partenaires, principalement financiers, constitue le cœur de métier du secrétariat général du CIRI. Cette action est facilitée par la constitution d'un « réseau » d'interlocuteurs, composés des correspondants des départements « affaires spéciales » des banques, d'investisseurs industriels et financiers ainsi que des professionnels intervenant en matière de restructuration d'entreprise (avocats, auditeurs, administrateurs judiciaires, ...). L'action de médiation du secrétariat général du CIRI s'exerce, le cas échéant, en appui des mandataires *ad hoc* ou des conciliateurs désignés par les tribunaux de commerce.

L'activité de médiation a revêtu plusieurs formes en 2007 (voir exemples détaillés page 18) :

► **accord de prorogation des concours bancaires à court ou moyen terme**

Le CIRI peut faciliter la mise en place d'accords prévoyant la prorogation des concours financiers aux entreprises, dans l'attente d'un redressement fondé sur une cession, un adossement à un investisseur ou une restructuration.

► **rapprochement entre une société et un investisseur**

Le CIRI peut aider une entreprise en difficulté à conclure des négociations avec un investisseur industriel ou financier. Cette démarche est initiée par la direction de l'entreprise et leurs actionnaires ; le CIRI peut apporter les contacts pour la recherche de repreneurs français ou étrangers (notamment par l'intermédiaire de l'Agence française des investissements internationaux) et accompagner les négociations.

► **signature de protocoles d'accord**

Ces protocoles d'accord sont le plus souvent signés dans le cadre d'une procédure de conciliation. Le secrétariat général du CIRI, aux côtés du conciliateur, accompagne les négociations. Les protocoles prévoient des efforts partagés entre les principaux protagonistes des négociations, qui peuvent être l'entreprise, ses actionnaires, les fournisseurs, les clients et les établissements de crédit.

2. La coordination administrative

L'action du secrétariat général du CIRI doit permettre à l'ensemble des acteurs publics de se coordonner sur la position à tenir face à une entreprise à partir de l'analyse effectuée par le CIRI de ses difficultés et de ses perspectives. L'État régulateur, acheteur, dispensateur de subventions, créancier, ... prend ainsi une position unique face à la situation d'une entreprise.

A titre d'exemple, le traitement public des difficultés des entreprises peut amener les créanciers publics à accorder un plan d'étalement et/ou des remises des dettes fiscales et sociales d'une entreprise. Si les décisions sont prises par les membres des commissions des chefs de services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et de l'assurance chômage (CCSF)³, cet élément sera systématiquement pris en compte dans l'analyse du plan de restructuration faite par le secrétariat général du CIRI.

Les réunions des membres du CIRI sont organisées régulièrement, les contacts informels étant quotidiens. Ces réunions permettent, outre la prise de décisions collégiales sur le traitement des difficultés d'une entreprise, un échange d'expertise sur des points particuliers. Par exemple, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes joue un rôle essentiel dans le contrôle national des concentrations et son articulation avec le droit des procédures collectives.

En dehors des réunions formelles, les membres du CIRI peuvent être consultés par écrit (fax ou messagerie) pour l'adoption d'une délibération permettant de formaliser l'accord des membres du CIRI en cas d'urgence.

3. Le recours à l'audit

Les audits permettent de compléter et d'approfondir le travail du secrétariat général du CIRI sur des aspects particuliers de la situation des entreprises. Il s'agit de rapports réalisés par des cabinets spécialisés dans les restructurations d'entreprises. Les auditeurs sont sélectionnés selon les modalités prévues par le Code des marchés publics.

Les auditeurs réalisent, pour le compte de l'administration, une expertise sur place et sur pièces, portant par exemple sur l'évolution passée et future de la trésorerie de l'entreprise, ou encore sur la traduction,

³ Cf. décret n°2007-686 du 4 mai 2007 instituant dans chaque département une commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et de l'assurance chômage (CCSF) pour l'examen de la situation des débiteurs retardataires.

en termes financiers, du plan de restructuration envisagé. Ceci est particulièrement important lorsque les documents financiers prévisionnels remis par l'entreprise apparaissent lacunaires ou peu fiables.

4. L'octroi d'un financement public

Le secrétariat général du CIRI fonde principalement son intervention sur les actions d'intermédiation entre une entreprise et ses créanciers. Dans la pratique, cette intervention s'accompagne peu fréquemment de versements de concours financiers directs aux entreprises. Lorsqu'un financement public est nécessaire, un prêt est privilégié dans la mesure où il permet de s'inscrire dans le cadre du plan global de financement de l'entreprise.

Le CIRI privilégie les moyens d'actions qui s'inscrivent dans les pratiques des acteurs privés (négociation, prêt, audit). Son rôle de coordinateur se fait dans le respect des règles relatives au traitement des difficultés des entreprises qui imposent aux créanciers publics de se comporter comme tout opérateur privé placé dans la même situation : agir pour éviter le creusement volontaire du passif public ; prévoir une symétrie dans la durée des échéanciers avec les banques et les autres établissements financiers ; veiller à la qualité des garanties proposées et recenser celles susceptibles d'être prises.

► Mise en place de plans d'étalement des créances publiques

Conformément au décret du 4 mai 2007, les CCSF sont seules habilitées à accorder des plans d'apurement sur les créances fiscales et sociales, sous la responsabilité des comptables publics.

Les délais de paiement d'un passif public peuvent constituer un élément nécessaire à la mise en œuvre du plan de redressement d'une société. C'est pourquoi le secrétariat général du CIRI étudie fréquemment, en liaison avec la Direction Générale de la Comptabilité Publique, la Direction Générale des Impôts et la Direction de la Sécurité Sociale, la mise en place de plans d'étalement des dettes fiscales et sociales comme mesure d'accompagnement des plans de redressement signés sous son égide.

Les membres du CIRI recommandent des modalités d'apurement du passif public qui sont conditionnés à des engagements précis de la part de l'entreprise (sûretés prises par les créanciers publics, reprise des paiements courants, remboursement des dettes dans un délai limité, affectation du produit de cession d'actifs au remboursement des dettes, etc.). Si un accord global est trouvé avec l'ensemble des créanciers de l'entreprise pour lui permettre la poursuite de son activité dans de bonnes conditions, la CCSF rend une décision prenant en compte, le plus souvent, les modalités d'apurement du passif public proposées par le CIRI.

Depuis la publication du décret du 5 février 2007 en application de l'article L. 626-6 du code de commerce, les CCSF sont également habilitées à accorder des remises de créances fiscales et sociales, sous certaines conditions et hypothèses (voir p. 26).

► Autres soutiens financiers publics

Le CIRI n'a pas pour objectif d'assurer le financement des entreprises en difficulté. Pour autant, l'attribution de concours publics limités peut, dans certains cas, avoir un effet de levier sur la mobilisation de concours financiers privés. Il est ainsi, de principe, que la contribution financière directe du CIRI ait un caractère :

- subsidiaire,
- exceptionnel,
- et soit accompagnée d'un effet de levier sur les capitaux privés.

L'intervention financière publique est ainsi concomitante à l'apport de nouveaux capitaux privés à l'entreprise, dans le cadre global d'une restructuration prévoyant également des contributions des actionnaires et des créanciers.

Cette intervention prend la forme d'un prêt pour le développement économique et social (anciennement « prêts du FDES »), qui vient compléter un tour de table avec l'ensemble des partenaires privés de l'entreprise. L'engagement de l'État s'effectue alors dans les mêmes conditions de taux, de remboursement et de garanties que les prêts accordés par les partenaires financiers privés de l'entreprise. En principe, ces prêts ne sont octroyés qu'aux entreprises en situation régulière vis-à-vis de leurs obligations fiscales et sociales⁴.

Les statistiques tenues depuis 2003 indiquent que les prêts pour le développement économique et social représentent au plus 12 % des apports financiers des partenaires privés. Ainsi, l'engagement financier de l'État ne fait que crédibiliser le plan d'affaires présenté par l'entreprise.

De manière très subsidiaire, le CIRI dispose enfin d'outils de financement directs (subventions) avec les crédits de politique industrielle (CPI). Ces crédits n'ont pas été utilisés en 2007, ni au cours des années précédentes. Cet instrument, qui ne s'inscrit pas dans les pratiques du secteur privé, n'est mobilisé que lorsque le prêt s'avère inadapté et dans des cas très exceptionnels. Ces subventions doivent être notifiées à la Commission européenne.

⁴ Cf. partie 3.2.2 de la circulaire du 26 novembre 2004 relative à l'action de l'État dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises.

1. Réduction des délais de paiements

L'expertise du CIRI dans le traitement des difficultés des entreprises a été mise à profit au cours de l'année 2007 dans le cadre des réflexions menées par les pouvoirs publics et les professionnels pour traiter le sujet des délais de paiements. Le secrétariat général du CIRI a participé aux travaux de l'observatoire des délais de paiement, qui dans son rapport 2007 dresse les constats suivants :

- La situation des délais de paiements ne s'est guère améliorée en 2006, mis à part pour le secteur des transports qui a bénéficié d'un dispositif législatif spécifique.
- Les TPE et les PME portent une part toujours plus grande du crédit interentreprises, au détriment de leur santé financière, de leur croissance et de leur développement.
- Le dispositif législatif spécifique au secteur des transports a conduit à une réduction des délais de paiement, ce qui a eu un effet direct et significatif sur la situation financière et sur la trésorerie des entreprises du secteur.

Ce constat a conduit les pouvoirs publics à poursuivre les réformes et à proposer une réduction des délais de paiement par voie législative au premier semestre 2008. Le projet de loi de modernisation de l'économie proposera notamment le plafonnement à 45 jours fin de mois ou 60 jours le délai de paiement convenu entre les entreprises, le renforcement du caractère dissuasif des pénalités de retard et le renforcement de la sanction civile pour le dépassement de ce délai.

Ce premier volet de la réforme sera suivi par des négociations par filières, également au premier semestre 2008, visant à l'établissement d'un calendrier pluriannuel contractuel de réduction des délais, filière par filière. Une disposition particulière est prévue dans le projet de loi de modernisation de l'économie pour permettre d'étendre par décret à l'ensemble des entreprises d'un secteur professionnel les accords qui auraient pu être conclus par les organisations professionnelles de ce secteur en vue de réduire le délai de paiement en dessous du nouveau seuil.

Des démarches volontaires au sein des secteurs sont ainsi fortement souhaitées, notamment dans les secteurs industriels, automobile, aéronautique et grande distribution. L'observatoire des délais de paiement est mobilisé auprès d'Yvon Jacob pour réaliser une étude d'impact économique et financier en fonction de ces différents calendriers de réduction des délais. Cette étude accompagnera les négociations par filière qui devraient se tenir tout au long du 1^{er} semestre 2008.

Enfin, une réduction de 15 jours des délais maximum fixés par le Code des marchés publics a également été décidée, ce qui portera les délais de paiements publics de 45 à 30 jours.

2. Réforme du droit des entreprises en difficultés

Le Président de la République a demandé en septembre 2007 au Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et à la garde des Sceaux de préparer une réforme du droit des entreprises en difficultés (voir

chapitre VI ci-après). Au cours de l'automne, le Secrétariat général du CIRI a commencé à élaborer, avec les services du Ministère de la Justice, un projet de texte modifiant le livre VI du code de commerce ayant pour but de favoriser le traitement amont des difficultés. Cette élaboration s'est poursuivie au début de l'année 2008. Le projet de loi de modernisation de l'économie adopté au Conseil des Ministres du 28 avril 2008 et qui devrait être examiné par le Parlement avant l'été contient une disposition habilitant le gouvernement à procéder à cette réforme par voie d'ordonnance.

La préparation de ce texte a permis au Secrétariat général du CIRI de mettre à profit sa connaissance concrète des procédures, ainsi que les réflexions issues d'échanges nombreux avec les professionnels que ses membres rencontrent quotidiennement dans le cadre des dossiers d'entreprises suivis au CIRI.

Le secrétariat général du CIRI a poursuivi en 2007 sa participation à des journées de formation, des colloques et séminaires. L'objectif est de diffuser, le plus largement possible, la connaissance des procédures d'aides publiques au service des entreprises en difficulté.

1. La participation à des actions de formation

Le secrétariat général du CIRI a participé à plusieurs séminaires de formation : Trésor public, Banque de France, séminaire sur les mutations économiques, AFII (Agence Française pour les Investissements Internationaux). Ces exercices permettent une meilleure connaissance des procédures du CIRI et un échange de bonnes pratiques avec des professionnels confrontés aux mêmes difficultés.

En 2007, comme les années précédentes, le secrétariat général du CIRI a été associé à l'organisation du séminaire-atelier « mutations économiques » préparé par l'IGPDE aux côtés de la direction générale des entreprises (DGE) et de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Ce séminaire rassemble des industriels, des syndicalistes, des représentants de sociétés de conversion et des services de l'État. Il constitue un lieu de rencontres, d'échanges d'expériences et de réflexion pour l'ensemble des acteurs, nationaux et locaux, impliqués dans les processus de mutations économiques.

Le secrétariat général du CIRI a également participé à des actions de formation destinées aux secrétaires permanents des CODEFI, dans le cadre des séminaires animés par la DGCP, aux cadres du réseau du Trésor Public, ainsi qu'aux correspondants locaux des entreprises à la Banque de France. Il est enfin intervenu dans le cadre d'une formation organisée par l'AFII sur la reprise de sites de production.

2. La participation à des colloques et séminaires

En 2007, le secrétaire général du CIRI est intervenu lors de différents colloques et séminaires :

- Journée Conférence sur la Loi de sauvegarde des Entreprises, organisée par le cabinet Deloitte ;
- Séminaire annuel du conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires ;
- Journée d'études Dalloz ;
- Colloque au Sénat « La loi de sauvegarde après deux ans d'application » ;
- Intervention au Tribunal de Commerce de Paris intitulée : « La loi de Sauvegarde : Le rôle des Pouvoirs Publics et le nouveau décret sur les remises de dettes fiscales et sociales ».

Ces interventions ont permis au secrétaire général du CIRI de présenter ou de rappeler le rôle spécifique dévolu au CIRI.

3. Les articles

Les membres du secrétariat général du CIRI ont publié de nombreux articles en 2007. Ainsi, un article a

présenté l'action du CIRI dans la Lettre des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires, tandis que plusieurs publications ont exposé dans des revues juridiques le cadre juridique et la portée pratique du décret du 5 février 2007 pris en application de l'article L. 626-6 du code de commerce pour autoriser les créanciers publics à consentir, sous certaines conditions, des remises de créances.

4. Les sites internet du Ministère présentent les procédures CODEFI et CIRI

Le portail gouvernemental www.entreprises.gouv.fr, permet un accès direct à un réseau de 800 spécialistes locaux des services du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique qui travaillent avec les entreprises (Trésoreries générales, DRIRE, directions des services fiscaux, DRCA, Douanes, INSEE, DRCE, DRCCRF, ...).

Le portail consacre une rubrique aux entreprises en difficulté. L'information y est présentée de manière simple, en fonction des besoins des chefs d'entreprises auxquels le Ministère se propose de répondre. Le visiteur peut accéder au réseau des secrétaires permanents des CODEFI via leurs messageries électroniques ou leurs lignes téléphoniques directes. Le portail présente également les dispositifs existants en matière d'entreprises en difficulté ainsi que les rapports d'activité du CIRI.

1. L'activité du CIRI

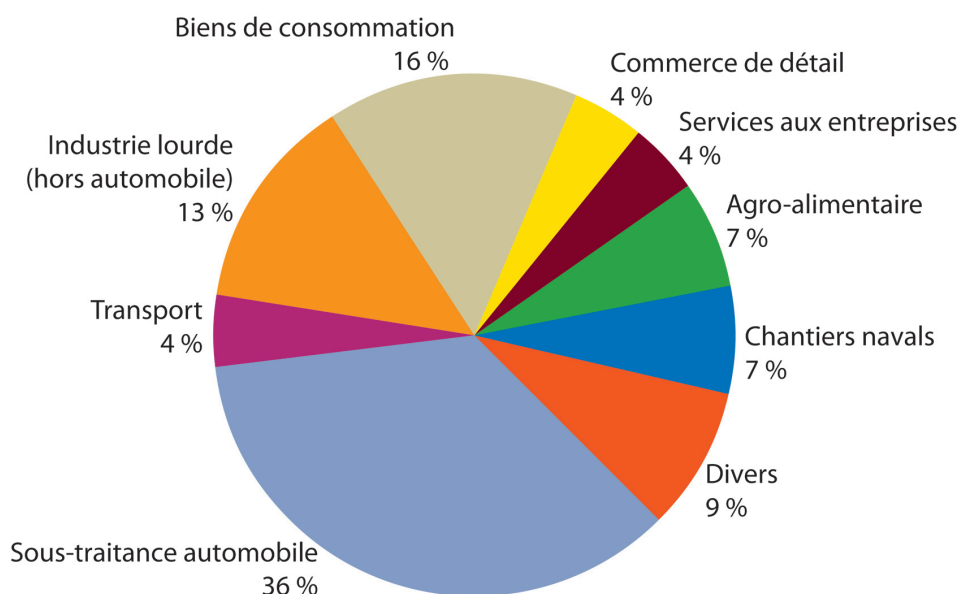
► **Malgré un reflux en 2007, le secteur de la sous-traitance automobile reste le plus important tant en nombre d'entreprises suivies qu'en effectifs concernés.**

Les entreprises suivies par le CIRI appartiennent à des secteurs très divers : agro-alimentaire, ameublement, automobile, construction navale, papeterie, services aux entreprises (informatique, nettoyage), textile, transport, ...

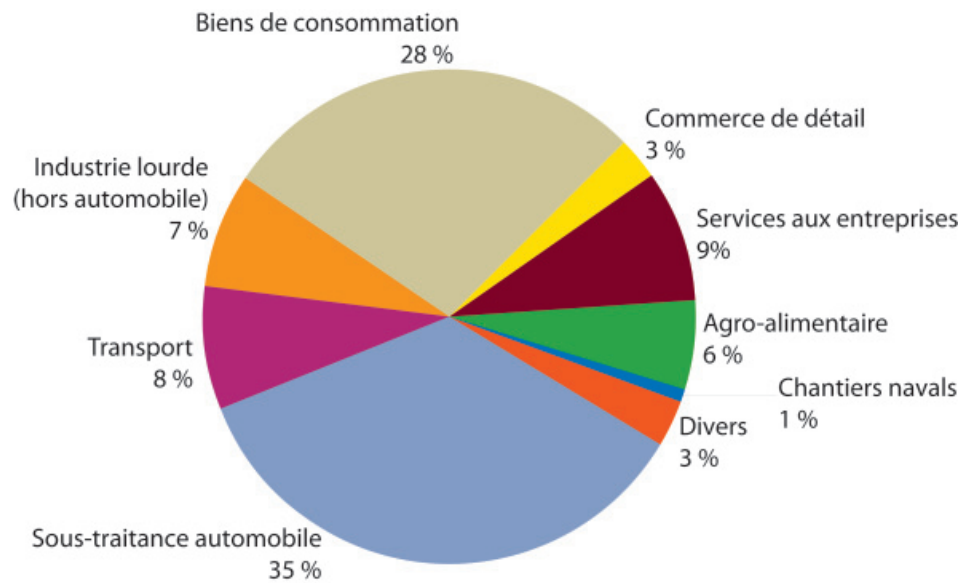
Comme le montre les graphiques ci-dessous, et comme en 2006, le secteur de la sous-traitance automobile est celui qui fait l'objet du plus grand nombre de dossiers suivis, devant celui des biens de consommation (ameublement, chaussures...) et l'industrie lourde (chimie, fonderie...). Les secteurs de l'automobile et des biens de consommation représentent également près des deux tiers des effectifs totaux suivis par le CIRI.

Si l'on considère uniquement les dossiers d'entreprises ayant fait l'objet d'une saisine formelle au cours de l'année, et donc d'un suivi particulier en 2007, l'exercice a cependant été marqué par une nette diminution des dossiers relevant du secteur de la sous-traitance automobile, qui représentent seulement 7 % des effectifs enregistrés, contre 60 % en 2006. L'analyse de la répartition sectorielle des nouvelles saisines montre une plus grande variété des secteurs concernés. Les entreprises industrielles restent prépondérantes (80 % des nouveaux dossiers) par rapport aux entreprises de services ou agro-alimentaires.

Répartition des entreprises suivies par secteur d'activité



Répartition des effectifs suivis par secteur d'activité

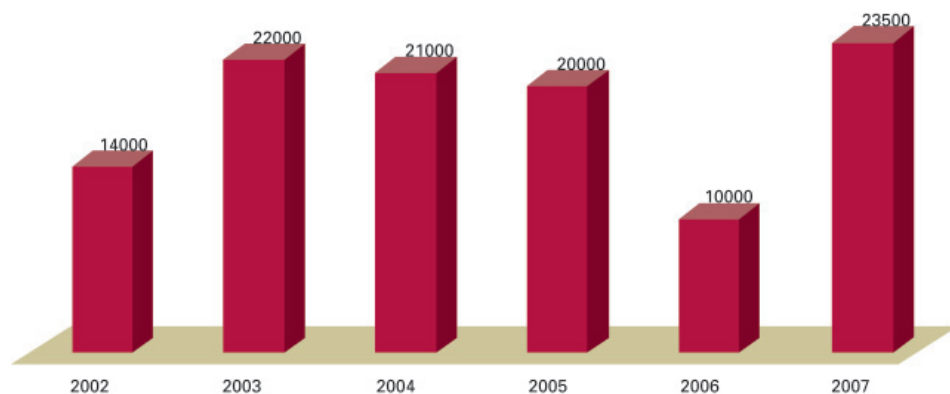


► **En 2007, le CIRI s'est saisi formellement de 15 nouveaux dossiers d'entreprises qui représentent 23 500 emplois**

En 2006, 15 nouvelles entreprises ont fait l'objet d'une saisine du CIRI. Elles regroupent 23 500 salariés en France, chiffre en forte augmentation par rapport à 2006 (10000 salariés), et même supérieur à celui enregistré au cours des années de forte activité 2003-2005.

La grande majorité de ces entreprises ont d'ores et déjà trouvé une solution de restructuration. Pour la minorité restante, une solution pérenne est en cours de négociation. L'émergence d'une solution a nécessité, pour certaines, le passage par une procédure collective.

Évolution des saisines annuelles en nombre de salariés



► **Avec les dossiers plus anciens qui continuent à être traités, le CIRI a suivi globalement en 2007 l'évolution de 44 entreprises, représentant plus de 55000 emplois en France**

En dehors des saisines nouvelles du CIRI, le secrétariat général du CIRI continue à aider et à suivre des entreprises dont la saisine est antérieure à l'année en cours. Cette activité représente, d'ailleurs, une partie importante de l'activité du CIRI et de son secrétariat général : les deux tiers des entreprises suivies en 2007 ont fait l'objet d'une saisine antérieure à 2007.

Au titre des saisines antérieures à 2007, la sous-traitance automobile représente plus de la moitié des effectifs suivis.

A ces entreprises dont le CIRI a été formellement saisi, il faut ajouter une vingtaine de groupes pour lesquels des mesures de coordination ont été assurées par le secrétariat général, notamment à la demande des Ministres, sans saisine formelle des membres du Comité.

Enfin, le secrétariat général du CIRI a apporté un appui technique aux CODEFI sur de nombreux dossiers relevant de leur compétence.

► **L'intervention du CIRI s'est traduite par une action soutenue de médiation dans la plupart des dossiers**

La tendance, observée depuis plusieurs années, d'un recours accru des entreprises au rôle de médiation du CIRI s'est encore accentuée en 2007.

La présence d'un médiateur pour le traitement des difficultés financières des entreprises est particulièrement nécessaire pour la négociation d'un protocole avec les partenaires bancaires d'une entreprise, souvent dans le cadre d'une conciliation. Plusieurs protocoles ont ainsi été conclus sous l'égide du CIRI en 2007. Ils ont permis aux entreprises concernées de trouver les moyens financiers nécessaires à la poursuite de leur activité dans de bonnes conditions.

► **Le CIRI a accordé deux prêts FDES et diligenté un audit au cours de l'année 2007**

En 2007, le CIRI a accordé deux prêts FDES. Outre celui mentionné dans l'encadré ci-après, d'un montant (exceptionnellement élevé pour un prêt FDES) de 7 millions d'euros, un second prêt d'un montant de 1,4 million d'euros a été octroyé dans le cadre de la restructuration industrielle et financière d'un groupe employant 4 800 personnes, dont 2 300 en France.

Le CIRI a diligenté un audit en 2007. Cet audit a été réalisé au cours des mois de décembre 2007 et janvier 2008

► **Protocole permettant le renouvellement des concours financiers**

Les protocoles entre une entreprise et un pool bancaire, conclus sous l'égide du CIRI, peuvent avoir pour objet d'obtenir des concours financiers nouveaux (« new money ») afin de faire face à une impasse de trésorerie.

Un groupe de sous-traitance automobile, employant environ 7000 personnes et confronté à des pertes croissantes, a lancé début 2007 un plan de restructuration important. Un peu tard, l'entreprise a identifié une impasse de trésorerie importante au mois d'août, se prolongeant les mois suivants. La mise en place d'une solution globale d'affacturage permettait de faire face à la majeure partie du besoin, mais seulement à partir de la fin novembre.

Le protocole conclu, sous l'égide du CIRI, a permis de dégager une solution provisoire de financement dans l'attente de la mise en place de l'affacturage. Les banques ont accepté le maintien, dans l'intervalle, de leurs concours et le gel du remboursement de leurs créances moyen terme. Elles ont également accordé un nouveau crédit, concomitamment à l'octroi d'un prêt FDES par le CIRI, et à un geste des principaux clients de l'entreprise.

Le financement « relais » ainsi mis en œuvre a rempli son office. Il a été relayé comme prévu par l'affacturage, ce qui a permis le remboursement du prêt FDES et des prêts bancaires, trois mois après leur octroi. L'accord a évité une impasse de trésorerie qui aurait pu faire basculer l'entreprise en procédure collective.

► **Protocole organisant la cession d'activités dans le cadre d'une renégociation de l'endettement**

En l'absence de possibilité d'obtenir de l'argent frais des banques, et dans le cas d'une situation financière très dégradée, la vente d'une partie des activités peut contribuer à la résolution des difficultés. Une telle cession n'a de sens que dans le cadre d'un projet de restructuration cohérent, assurant la rentabilité du nouveau périmètre d'activités de l'entreprise.

Une entreprise de services informatiques, intervenant sur un créneau d'activité en expansion, a enregistré de très mauvais résultats au premier semestre 2006 en raison d'une gestion défaillante. Si le renouvellement de l'équipe dirigeante et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie à l'été 2006 ont permis un redressement rapide des résultats d'exploitation, les pertes enregistrées avaient entraîné la constitution de dettes publiques importantes, que l'entreprise n'était pas en mesure de rembourser. Elle était également endettée vis-à-vis de ses banques, qui envisageaient de retirer leurs concours court terme.

Suite à des négociations menées sous l'égide du CIRI, un protocole a été signé, par lequel l'entreprise s'est engagée à céder deux de ses filiales. Le produit d'une des ventes a servi au remboursement partiel des créanciers publics, dont les créances restantes ont fait l'objet d'un plan d'apurement échelonné. Le produit de la seconde vente est resté dans l'entreprise afin de compenser le remboursement progressif d'un découvert bancaire. Les banques ont quant à elles accepté le maintien de leurs lignes de crédit court terme et l'étalement du remboursement de leurs lignes moyen terme.

L'ensemble de ces mesures a permis à l'entreprise de redresser sa situation financière et de réussir son retour-nement.

► **Protocole organisant la restructuration d'une entreprise avec apport d'argent frais de l'actionnaire et des banques**

Lorsqu'une entreprise en difficulté appartient à un actionnaire, industriel ou financier, aux moyens importants, les efforts que celui-ci est prêt à consentir constituent naturellement un élément clé pour permettre la restructuration sans intervention d'un investisseur extérieur.

Ainsi, une entreprise industrielle détenue par un groupe international éprouvait d'importantes difficultés depuis 2005, en raison de la perte d'une partie de sa clientèle. Une nouvelle stratégie, lui permettant de se développer sur des segments de marché rentables, a été définie par la direction. Mais la mise en œuvre de cette réorientation supposait une restructuration engendrant des coûts importants et nécessitait l'apport de nouveaux fonds.

Aux termes de négociations menées sous l'égide du CIRI, un protocole a été conclu entre l'entreprise, le conciliateur, l'actionnaire et les établissements de crédit. Ce protocole intègre des apports de nouveaux fonds de l'actionnaire, ainsi que divers efforts du groupe envers sa filiale. Il comprend également plusieurs engagements des banques : maintien des lignes de financement à court terme, octroi de deux crédits de campagne pour les années 2007 et 2008, octroi d'un crédit relais en attendant que l'entreprise perçoive le produit de la vente de deux ensembles immobiliers lui appartenant. Les banques ont demandé et obtenu l'homologation du protocole afin de bénéficier, pour les nouveaux crédits consentis, du privilège dit de « new money » créé par la loi de sauvegarde (article L. 611-11 du code de commerce).

► **Protocole définissant les conditions financières de reprise**

Une entreprise fabriquant des meubles s'est trouvée confrontée à partir de 2005 à des difficultés communes à l'ensemble des acteurs de ce secteur : hausse des coûts de matières premières, pression à la baisse sur les prix de la part des distributeurs. Cet effet de « ciseau » a conduit l'entreprise à une situation financière fortement dégradée. L'intervention d'un nouvel investisseur s'est imposée comme la seule perspective viable pour le retour-nement de l'entreprise.

Le CIRI a été saisi en juin 2007. À la suite de longues négociations avec les banques et le repreneur pressenti, un protocole d'accord a finalement pu être signé en décembre, sous l'égide du CIRI et grâce à l'entremise du conciliateur. Ce protocole définit les efforts consentis par les créanciers de l'entreprise en contrepartie de l'apport d'argent frais par le nouvel actionnaire. Les banques ont en particulier accepté d'abandonner une partie de leurs créances.

Corrélativement à ces abandons des banques, les créanciers fiscaux et sociaux ont également accepté de remettre sous conditions une partie de leurs créances. Cela constitue une illustration de la nouvelle possibilité offerte aux créanciers publics par l'article L. 626-6 du code de commerce et qui est véritablement effective depuis la publication du décret du 5 février 2007 qui précise les conditions de ces remises et la procédure qu'il convient de suivre.

Le protocole a permis d'organiser la reprise de l'entreprise dans le cadre d'une procédure amiable, évitant le passage en procédure collective. En effet, si une telle reprise aurait également été possible, en théorie, dans le cadre d'un redressement judiciaire, l'ouverture de ce dernier aurait pu avoir de graves conséquences sur la position commerciale de l'entreprise (fuite de ses clients), ce qui aurait fortement compromis la reprise.

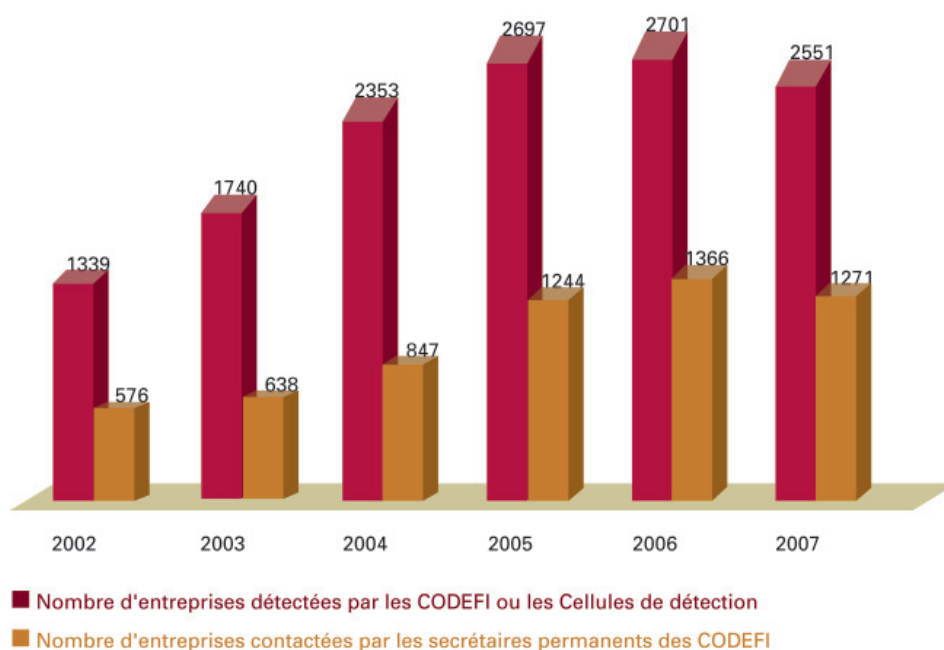
2. L'activité des CODEFI

Les entreprises comptant moins de 400 salariés sont suivies par les CODEFI. L'action des CODEFI s'inscrit dans une approche globale de soutien aux entreprises en difficulté, qui comporte deux axes :

► Une mission d'accueil, d'orientation et de détection des difficultés des entreprises

Au cours de l'année 2007 les CODEFI ont animé 430 réunions des structures de détection mises en place localement. Cela a permis la détection de 2 551 entreprises en difficulté (contre 2 701 en 2006). La moitié des détections se sont traduites par une prise de contact directe entre le chef d'entreprise et le secrétaire permanent du CODEFI.

Nombre d'entreprises détectées et contactées par les secrétaires permanents des CODEFI



► Une mission d'intermédiation en faveur des entreprises en difficulté

Dans le cadre de leur mission de médiation entre les entreprises et leurs partenaires financiers, les CODEFI se sont saisi formellement de 92 nouveaux dossiers. 48 entreprises ont donné lieu à des négociations avec les partenaires des entreprises qui se sont soldées par un accord après 199 réunions des comités. Les entreprises qui ont été suivies par les CODEFI en 2007 au titre de leur mission d'intermédiation représentent près de 30 000 emplois.

Les CODEFI peuvent mobiliser les mêmes moyens spécifiques d'intervention que le CIRI.

► Les Audits

L'assouplissement de la procédure de lancement d'un audit par la circulaire du 25 novembre 2004 permet un recours plus systématique à cet outil depuis 2005.

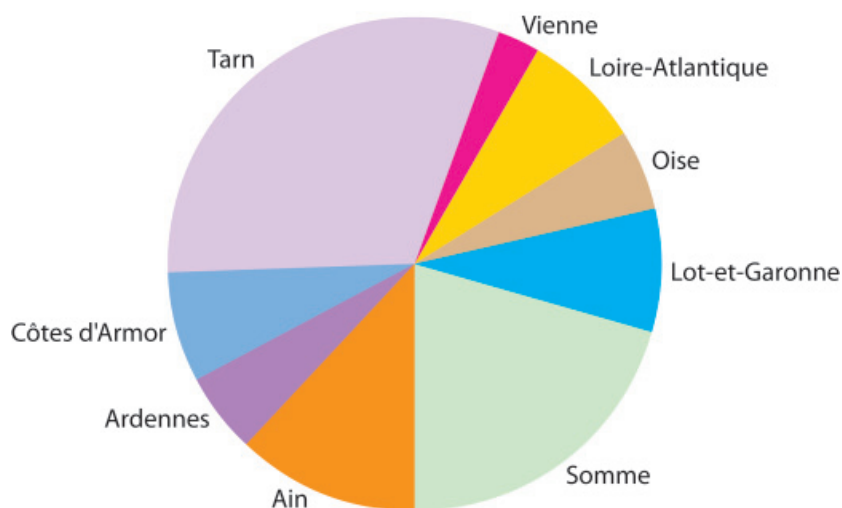
Les audits poursuivent principalement l'un des objectifs suivants :

- valider certains éléments de la situation de l'entreprise ou des hypothèses de redressement économique et financier,
- établir une situation et un prévisionnel de trésorerie.

En 2006, les CODEFI ont diligenté 16 audits. Les crédits correspondants délégués par le secrétariat général du CIRI s'élevaient à 323 149 € (contre 305 534 € en 2006), soit un montant moyen par audit de 20 197 €.

Deux CODEFI ont diligenté la moitié des audits (5 pour le CODEFI de la Somme, 3 pour celui du Tarn), ce qui traduit un degré d'appropriation de cette procédure encore très variable d'un CODEFI à l'autre. La DGCP et le secrétariat général des CIRI mènent auprès des CODEFI une action continue de sensibilisation à l'intérêt de cet outil.

Répartition des crédits d'audits utilisés par département



► Les Prêts

En 2007, les CODEFI ont mis en place cinq prêts « FDES » (contre un seul en 2006), pour un montant total de 580 000 €. Ces prêts représentent 11 % de l'apport de fonds privés consenti concomitamment. A la fin de l'année 2007, 7 prêts pour le développement économique et social octroyés par les CODEFI au titre des années antérieures restaient à rembourser pour un montant global de 577 450 €.

Afin de mieux faire connaître leur activité, les CODEFI ont poursuivi en 2007 les actions de communication engagées à la suite de la réforme du dispositif « CODEFI-CIRI ». En complément de la mission d'information et de conseil aux entreprises qui est la vocation des réseaux locaux de « BERCY au services des entreprises » les CODEFI ont mené 144 actions de communication en direction notamment des chambres consulaires, experts comptables et des administrateurs et mandataires judiciaires.

LA LOI DE SAUVEGARDE APRÈS DEUX ANS D'APPLICATION : BILAN ET PERSPECTIVES



La loi de sauvegarde des entreprises n° 2005-845 du 26 juillet 2005 est pleinement entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Ce texte a réformé en profondeur le droit français des entreprises en difficultés. Il met l'accent sur le renforcement de la prévention et du traitement amiable des difficultés des entreprises. Il modifie les procédures existantes (mandat *ad hoc*, règlement amiable devenu conciliation, redressement et liquidation judiciaires) et institue une nouvelle procédure, la sauvegarde, inspirée du *Chapter 11* américain, qui permet à un débiteur de recourir à une procédure collective avant la cessation des paiements.

Les entreprises ont ainsi dorénavant à leur disposition une palette très étendue d'instruments juridiques pour faire face à leurs difficultés : du point de vue des chefs d'entreprise, ces procédures vont du maintien de leurs prérogatives (mandat *ad hoc* et conciliation) jusqu'au dessaisissement complet (liquidation) ; du point de vue des créanciers, elles vont de la liberté totale de contribuer au redressement (procédures amiables) jusqu'à une discipline collective autorisant des mesures coercitives (procédures collectives).

Après deux ans d'application, il est possible de porter un premier regard sur les effets de cette réforme, d'en relever les succès et d'en indiquer les limites. Les éléments d'appréciation développés ci-dessous s'appuient en grande partie sur les dossiers que le CIRI a eu à traiter, c'est-à-dire essentiellement des entreprises de plus de 400 salariés, souvent abordées dans le cadre d'une phase amiable (mandat *ad hoc* ou conciliation). Ces observations ne prétendent donc pas à la généralité ni à l'exhaustivité.

1. Le succès des procédures amiables, surtout confidentielles

De l'avis général des observateurs, le développement des procédures amiables est le grand succès de la loi de sauvegarde. Les quelques éléments statistiques confirment ce sentiment : en particulier, depuis l'entrée en vigueur de la loi, le nombre de conciliations (remplaçant l'ancien règlement amiable) s'est fortement accru. Cet élément est un résultat positif de la nouvelle loi puisque l'objectif majeur de celle-ci était d'inciter les débiteurs à traiter le plus en amont possible leurs difficultés.

Aux yeux des dirigeants, le principal atout de ces procédures réside dans leur confidentialité, qui préserve l'image de l'entreprise vis-à-vis de ses partenaires commerciaux. Cela explique que les conciliations avec homologation (qui font l'objet d'une publicité par le Tribunal) ne représentent qu'une petite partie du total des procédures amiables. L'expérience du CIRI montre cependant que la possibilité de faire homologuer l'accord de conciliation est un levier essentiel pour permettre l'apport d'argent frais (*new money*) dans le cadre de l'accord. En effet, l'homologation confère à la *new money* le statut de créance remboursée prioritairement en cas de défaillance ultérieure de l'entreprise et de passage en procédure collective (« privilège de *new money* », consacré par l'article L. 611-11 du code de commerce). Dans de nombreux dossiers, les banques ne consentent de nouveaux apports qu'en contrepartie de l'engagement pris par l'entreprise de faire homologuer l'accord de conciliation.

2. La sauvegarde : une procédure utile mais insuffisamment utilisée

Au terme de deux ans d'application de la loi du 26 juillet 2005, l'utilisation de la procédure de sauvegarde reste encore limitée, malgré quelques dossiers emblématiques (Eurotunnel, Libération). En 2007, 506 ouvertures de sauvegardes ont été recensées, contre 500 en 2006. Le chiffre est donc stable et représente environ 1 % du total des ouvertures de procédures collectives.

Certes, la loi est récente et la sauvegarde est une procédure entièrement nouvelle, au contraire du redressement judiciaire ou de la conciliation. Il n'est pas surprenant qu'un certain laps de temps soit nécessaire pour qu'elle entre véritablement dans les mœurs. Des différences de pratique ont d'ailleurs été observées entre tribunaux de commerce, ceux du sud-est de la France ayant particulièrement recouru à cette procédure. Néanmoins, la stagnation du nombre de sauvegardes ouvertes entre 2006 et 2007 semble indiquer que des obstacles s'opposent à un usage plus général de la procédure.

La sauvegarde a pourtant d'ores et déjà démontré son utilité. Alors que l'écrasante majorité des redressements judiciaires s'achèvent par une liquidation, le bilan statistique des procédures de sauvegarde est « équilibré » : au sein des procédures aujourd'hui achevées, 43 % ont trouvé une issue favorable (plan de sauvegarde) évitant la cessation de paiements, tandis que 46 % se sont conclues par un passage en redressement ou en liquidation judiciaire. Ces chiffres ne sont pas entièrement satisfaisants, mais ils illustrent néanmoins l'intérêt pour l'entreprise de faire face le plus tôt possible aux difficultés qui s'accumulent.

Pour autant, l'expérience du CIRI montre que le recours à la sauvegarde n'est pas en soi la solution miracle : ce recours doit s'accompagner d'une recherche active de solutions de la part de l'entreprise, en l'absence de laquelle la procédure risque de se conclure par une cessation de paiements aux conséquences d'autant plus lourdes que sa survenue aura été retardée. Le montage d'un plan de sauvegarde est une opération complexe, qui nécessite en moyenne 11 mois à partir de l'ouverture de la procédure. C'est pourquoi il est utile, quand cela est possible, de préparer en amont l'ouverture de la sauvegarde, le cas échéant dans le cadre d'un mandat *ad hoc*.

En réalité, les procédures offertes par la loi de sauvegarde comportent chacune des caractéristiques propres afin de répondre à des situations variées. Cela laisse un choix à l'entreprise, notamment, lorsque la cessation des paiements n'est pas encore avérée, entre conciliation et sauvegarde. Deux critères sont particulièrement importants de ce point de vue :

- l'importance que l'entreprise attache à ne pas rendre publiques ses difficultés et à préserver ainsi sa réputation auprès de ses clients et de ses fournisseurs. Ce souci est souvent un élément essentiel de la décision des entreprises de recourir à une procédure amiable. De ce point de vue, une conciliation même homologuée présente davantage d'atouts qu'une procédure de sauvegarde : en effet, la publicité qui accompagne l'homologation survient alors que la difficulté est résolue, contrairement à l'ouverture d'une sauvegarde, et le jugement d'homologation ne détaille pas les termes du protocole d'accord ;
- l'intérêt pour l'entreprise de disposer de leviers de contrainte vis-à-vis de ses créanciers. Ainsi, lorsque ces derniers sont très nombreux, la discipline de la procédure collective pourra permettre de surmonter les réticences de créanciers minoritaires qu'il aurait été difficile de tous associer à la négociation de l'accord de conciliation. Le « gel » du passif à l'ouverture de la procédure peut être également une contribution essentielle au maintien de la trésorerie de l'entreprise pendant les mois nécessaires à la mise en place de sa restructuration.

3. La réforme de la loi de sauvegarde actuellement en préparation vise à en améliorer encore l'efficacité

De l'avis général, la loi de sauvegarde a permis une réelle modernisation du droit des entreprises en difficultés. Le dispositif juridique actuel, codifié au livre VI du code de commerce, paraît globalement satisfaisant. En particulier, la palette de procédures actuelle est suffisamment large pour répondre à tous les types de difficultés rencontrées par les entreprises.

Pour autant, le système juridique actuel a montré certaines limitations par rapport aux ambitions initiales, en particulier, comme cela a été exposé ci-dessus, s'agissant de l'appropriation par les entreprises de la nouvelle procédure de sauvegarde. D'autre part, l'application concrète de la nouvelle loi a permis de faire apparaître certains problèmes pratiques ou certaines incohérences qu'il est opportun de supprimer.

C'est pourquoi, à la demande du Président de la République, le Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et le garde des Sceaux travaillent ensemble sur une réforme du droit des entreprises en difficultés. Il ne s'agit pas de bouleverser l'architecture actuelle des procédures, mais de l'améliorer dans le sens d'une priorité encore plus grande à la résolution préventive (avant cessation des paiements) des difficultés des entreprises. A ce titre, l'objectif central de ce projet de texte législatif est de renforcer la procédure de sauvegarde, notamment en la rendant plus attractive pour le dirigeant et en réformant la composition et le fonctionnement des comités de créanciers afin de favoriser l'émergence d'un plan de sauvegarde.

Cette réforme devrait se faire par la voie d'une ordonnance prise sur habilitation du Parlement (le projet d'article d'habilitation déposé à l'Assemblée Nationale est reproduit en annexe, p. 30).

1. Les aides aux entreprises en difficultés sont très précisément encadrées par la Commission européenne

La question de la surveillance communautaire des interventions publiques en faveur des entreprises en difficultés prend place dans le cadre de la mission de contrôle des aides d'État, qui incombe à la Commission européenne au titre de la politique de concurrence de l'Union.

Le principe général qui sous-tend l'encadrement des aides d'État est énoncé par le paragraphe 1 de l'article 87 du Traité de Rome : « Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Ce principe est ensuite décliné par la Commission selon les catégories d'aides, dans des lignes directrices.

La Commission a ainsi adopté en 1994 ses premières « lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ». Ces lignes directrices ont été révisées en 1999, puis une nouvelle fois en 2004, dans une communication de la Commission européenne publiée le 1^{er} octobre 2004 au Journal Officiel de l'Union européenne. Ces lignes directrices sont toujours en vigueur, jusqu'au 9 octobre 2009, date à laquelle elles devraient être remplacées par une nouvelle version révisée sur laquelle la Commission a commencé à travailler.

Au fil des versions successives, les lignes directrices communautaires tendent à devenir de plus en plus prescriptives. Le respect des principes qu'elles édictent s'impose aux États membres. En effet, l'attribution d'un aide incompatible avec le Traité peut conduire à la condamnation de l'État membre, qui est alors tenu d'exiger de l'entreprise aidée le remboursement de l'aide. Lorsque ce remboursement est demandé à une entreprise dont les difficultés sont récentes et dont la situation reste précaire, les conséquences sur sa pérennité peuvent être majeures.

2. Les règles fixées visent à limiter l'importance et la fréquence des aides et à assortir celles-ci de contreparties

Le paragraphe 4 des lignes directrices de 2004 énonce clairement la philosophie générale qui sous-tend ces dispositions : « Le retrait des entreprises inefficaces est une donnée normale du fonctionnement du marché. Il ne saurait être de règle qu'une entreprise qui connaît des difficultés soit sauvée par l'État. Les aides à des opérations de sauvetage et de restructuration ont été à l'origine de certaines des affaires d'État les plus controversées dans le passé et figurent parmi les types d'aides d'État ayant les effets de distorsion les plus importants. Le principe général d'interdiction des aides d'État inscrit dans le traité doit par

conséquent rester la règle et les possibilités de dérogation doivent être limitées ». Les interventions publiques auprès des entreprises en difficultés font donc l'objet d'une vigilance particulière de la Commission. Il convient de rappeler à ce titre que le terme « aide d'État » vise en droit communautaire non seulement les interventions de l'État central mais également celle des collectivités territoriales.

Les principaux éléments du dispositif d'encadrement sont les suivants :

- les aides doivent être justifiées par des motifs spécifiques, autres que le simple souci de prolonger l'activité de l'entreprise en cause : il peut s'agir d'impératifs sociaux ou territoriaux, ou, dans des cas exceptionnels, du souci de maintenir un degré de concurrence minimale (lorsque la disparition de l'entreprise aboutirait à une situation de monopole) ;
- les aides ne peuvent bénéficier à une entreprise nouvellement créée : celle-ci doit avoir en principe au moins trois ans d'existence ; elles ne peuvent davantage être attribuées à une filiale d'un groupe bien portant qui a des moyens de résoudre les difficultés de sa filiale ;
- les aides ne doivent pas être de simples palliatifs provisoires aux difficultés de trésorerie de l'entreprise, mais s'inscrire dans la perspective d'une sortie de crise, permettant en principe le retour à la viabilité à long terme ;
- les aides au sauvetage (soutien financier réversible sous forme de prêts ou de garanties pour faire face à une urgence financière) sont distinguées des aides à la restructuration (aide plus pérenne consentie dans le cadre d'une réorganisation globale, industrielle et financière, de l'entreprise). Ces aides peuvent s'articuler entre elles mais obéissent à des régimes d'encadrement un peu différents ;
- les aides à la restructuration doivent s'inscrire dans la perspective d'un retour à la viabilité à long terme ; considérées comme potentiellement très distorsives, elles sont soumises à une procédure d'autorisation préalable plus lourde (nombreuses demandes d'explications et de compléments, décision intervenant au bout d'une durée qui peut avoisiner un an, contre un mois dans la procédure simplifiée prévue pour les aides au sauvetage) ;
- les aides à la restructuration doivent également être assorties de contreparties : cession de certaines activités, contribution financière de l'entreprise à la restructuration, dans une proportion variable suivant la taille de l'entreprise : de 25 % pour les petites à 50 % pour les grandes. Au cas par cas, la Commission peut imposer des conditions supplémentaires.

3. Pour échapper à la qualification d'aide, les interventions publiques doivent être comparables à celles d'un opérateur privé

Pour éviter l'application des procédures définies par les lignes directrices, les autorités publiques, dans le cadre de leur intervention auprès des entreprises en difficultés, doivent agir comme un « opérateur privé dans une économie de marché ». Cela signifie que la Commission, si elle est amenée à étudier les modalités d'intervention, tentera d'établir si un opérateur privé (une banque, par exemple, s'il s'agit de l'octroi d'un prêt) aurait agi de la même manière. Si c'est bien le cas, l'État ou la collectivité publique s'est inscrite dans le fonctionnement normal du marché et il n'y a pas de distorsions.

Les règles très précises qui guident l'attribution d'un prêt FDES (intervention concomitante de partenaires privés, taux et garanties au moins équivalentes à celles dont ces derniers bénéficient, etc., cf. supra p. 10) permettent notamment de s'assurer que l'État consent ces prêts en agissant comme un opérateur privé dans une économie de marché.

Il en va de même pour les plans d'apurement échelonné des dettes fiscales et sociales et les remises de ces mêmes dettes que les créanciers fiscaux et sociaux peuvent être amenés à consentir dans le cadre de la restructuration d'une entreprise.

S'agissant des remises, l'article L. 626-6 du code de commerce précise que les remises ne peuvent être accordées que « *concomitamment à l'effort consenti par d'autres créanciers, et dans des conditions similaires à celles que lui octroierait, dans des conditions normales de marché, un opérateur économique privé placé dans la même situation* ». Le décret d'application de cet article, en date du 5 février 2007 et sa circulaire d'application du 4 mai 2007 (n° BUD R. 07 53115 C), ont décliné en conditions précises cet impératif. On peut relever en particulier les règles suivantes visant à vérifier que les créanciers publics ne consentent pas un effort disproportionné au regard de celui accepté par les créanciers privés (art. R. 626-15 et R. 626-16 du code de commerce) :

- le montant maximum de remise de dettes publiques est égal à trois fois le montant des remises de dettes privées. Il faut ici entendre « dettes privées » comme incluant l'ensemble des concours bancaires, y compris des crédits-bailleurs, ainsi que les créances des fournisseurs de biens ou de services nécessaires à l'exploitation, et comme excluant notamment les comptes courants d'associés ;
- le taux maximum de remise de dettes publiques ne peut excéder le taux moyen pondéré de remise des dettes privées.

S'agissant des plans d'apurement, à travers lesquels les créanciers publics consentent un remboursement étalé dans le temps des dettes constituées par les entreprises, les mêmes principes s'appliquent. Ces étalements ne peuvent être requalifiés d'aides d'État dès lors que des établissements de crédit, placés dans une situation comparable, auraient été amenés à consentir des échéanciers équivalents.

Deux décisions récentes de la Commission illustrent bien la minutie avec laquelle elle compare l'attitude des pouvoirs publics avec celle qui serait attendue d'un créancier privé. Ces décisions portent, notamment, sur un moratoire fiscal et social accordé par les créanciers publics à une entreprise du secteur de la volaille qui rencontrait des difficultés financières.

Dans la première décision, en date du 1^{er} juin 2006, la Commission considère que ce moratoire constituait bien une aide d'État car le plan d'apurement étalait le principal des dettes mais se contentait, s'agissant des majorations et pénalités, de renvoyer leur traitement en fin de plan. La Commission motive ainsi son appréciation : « La Commission doute qu'un créancier privé aurait accepté d'octroyer un moratoire de sa créance à une entreprise (en difficulté) sans a priori fixer les termes du règlement des majorations, frais et pénalités afférents à ce moratoire. Il ressort donc que le moratoire fiscal et social obtenu par [l'entreprise] lui confère un avantage et doit donc être classifié comme aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du Traité ».

Dans sa seconde décision, en date du 20 juillet 2007, la Commission a relevé, notamment, que les majorations et pénalités avaient été incluses dans le montant faisant l'objet du remboursement étalé, les modalités du plan d'apurement ayant été modifiées dans l'intervalle. Elle a estimé que le plan d'apurement ainsi révisé ne constituait pas une aide d'État.

LES DISPOSITIFS PUBLICS ETRANGERS D'ASSISTANCE AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉS



Le secrétariat général du CIRI a sollicité certaines missions économiques (services de l'État implantés à l'étranger, en charge des questions économiques et financières) pour déterminer si des structures comparables au CIRI existaient dans d'autres pays. Quelques observations peuvent être faites à l'issue de cette consultation, qui ne couvrait qu'un nombre limité de pays et n'était donc en aucune manière exhaustive :

► **Si aucune structure véritablement similaire au CIRI n'a pu être identifiée, il existe cependant dans certains pays des organismes dont le rôle est en partie comparable. Trois exemples peuvent être pris :**

■ **En Tunisie**, une Commission de suivi des entreprises économiques a été mise en place. Cette Commission émane de l'administration et est présidée par le Directeur du Bureau de L'Assistance aux Entreprises du ministère de l'industrie, de l'énergie et des PME. Elle aide les entreprises en difficultés à obtenir des efforts de leurs créanciers publics. Elle les assiste également dans la mise en place de solutions de restructuration. Elle est également dotée d'un observatoire des entreprises en difficultés. Cette Commission semble cependant moins engagée que le CIRI dans la négociation de la restructuration financière des entreprises avec leurs partenaires privés. Par ailleurs, elle exerce également un rôle officiel d'avis au tribunal dans le cadre des procédures collectives, ce qui contraste fortement avec le positionnement du CIRI.

■ **Au Japon**, des Conseils pour la revitalisation des PME (CAR) ont été mis en place à l'échelon régional. Ils émanent d'établissements agréés par les pouvoirs publics (il s'agit souvent de chambres de commerce). Chaque CAR est composé de représentants du monde des affaires local, qui définissent ses modalités d'intervention, et d'une cellule d'aide au PME réunissant des professionnels de la gestion et de la restructuration des entreprises. Lorsqu'une demande est présentée par une PME, le CAR met en place une « task force » composée de membres de la cellule d'aide, d'experts extérieurs et des principaux partenaires privés de l'entreprise en difficulté. Le CAR assiste l'entreprise dans le montage de sa restructuration financière (si elle est possible), échange avec ses partenaires financiers et assure un suivi du plan lorsque celui-ci est adopté. On peut relever deux différences principales entre ce système et le CIRI : d'une part, les CAR ne sont pas des émanations directes de l'État ou des pouvoirs publics, mais des structures installées, avec l'accord de l'État, par les professionnels eux-mêmes ; d'autre part, ces structures, par leur implantation locale et leur cible (PME), se rapprochent davantage des CODEFI que du CIRI.

■ **En Pologne**, l'Agence de Développement de l'Industrie, créée en 1990, est le bras armé de l'État pour l'aide au développement des grandes entreprises et à la restructuration industrielle. Elle a notamment pour mission de gérer et d'attribuer les subventions publiques accordées aux entreprises en difficultés de plus de 1000 salariés (dans le respect des règles communautaires). Pour ces entreprises, elle définit les modalités des restructurations nécessaires et en surveille la mise en œuvre. Elle est également habilitée à délivrer des aides d'urgence à caractère temporaire aux grandes entreprises afin de permettre la mise en place d'un plan de restructuration ou de permettre la liquidation, dans les meilleures conditions, des actifs de l'entreprise. Cette structure a cependant des missions beaucoup plus larges, qui la distinguent

du CIRI : elle gère un portefeuille de participations publiques, consent des prêts et des garanties à des entreprises bien portantes pour des montants conséquents, etc. De plus, ses modalités d'intervention sont surtout financières, ce qui constitue également une différence importante avec le CIRI.

► Dans d'autres pays, un organisme peut jouer un rôle voisin, mais à titre exceptionnel et non de façon régulière. C'est notamment le cas au Royaume-Uni de l'unité de développement industriel (*Industrial development unit*, IDU) mise en place au sein du *Shareholder executive* (équivalent de l'Agence des participations de l'État). Cette unité a un rôle général de conseil financier et en restructuration auprès du ministère de l'Industrie. Dans certains cas, ce rôle peut l'amener à être mobilisée pour coordonner l'action publique dans le cadre de la restructuration d'entreprises privées en difficultés. Il s'agit cependant d'interventions rares et ponctuelles, justifiées par l'existence d'intérêts stratégiques ou financiers forts pour l'État.

► Dans de nombreux États, il n'existe aucune structure susceptible de jouer un rôle similaire à celui du CIRI. C'est en particulier le cas dans des pays à structure fédérale ou fortement décentralisée, où l'organisation d'une intervention au niveau national ne va pas de soi, comme l'Allemagne ou le Danemark. C'est également le cas d'autres États européens comme l'Italie, l'Espagne, ou encore les Pays-Bas.

Ce panorama met en relief la spécificité du CIRI, qui elle-même renvoie à la diversité tant des organisations administratives que des traditions nationales en matière de droit des entreprises en difficultés et d'intervention de l'État. Cependant, cette spécificité n'est pas totale : c'est ce que montrent les premiers exemples cités. La raison en est claire : la nécessité de répondre à des défis similaires a conduit des États pourtant très différents à mettre en place des structures obéissant à des principes voisins : collégialité, intervention souple et rapide, prise en compte de la restructuration de l'entreprise dans toutes ses dimensions.

CONCLUSION



Les enseignements tirés du traitement des difficultés des entreprises par le CIRI sont communs à de nombreux observateurs :

- une prévention encore insuffisamment répandue, caractérisée par une démarche tardive du chef d'entreprise ;
- l'utilité d'un médiateur professionnel et expérimenté entre l'entreprise et ses créanciers, permettant la recherche collective de solutions de financement.

L'offre de service du CIRI comporte dans ce contexte des atouts particuliers :

- des expertises financières réalisées par le secrétariat général ou à sa demande ;
- une capacité à réunir rapidement les parties sous l'égide d'un arbitre indépendant ;
- le caractère interministériel des décisions, permettant aux entreprises de disposer d'un interlocuteur unique au sein de l'administration ;
- la possibilité de mettre en place des instruments financiers à effet de levier.

Article 19 du projet de loi de modernisation de l'économie adopté par le Conseil des Ministres du 28 avril 2008 et déposé à l'Assemblée nationale, relatif à la sauvegarde et au traitement des entreprises en difficultés et aux sûretés.

Article 19

I. Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de huit mois à compter de la publication de la présente loi.

1 - Les dispositions relevant du domaine de la loi relatives à la sauvegarde et au traitement des difficultés des entreprises nécessaires pour :

- a. Inciter à recourir à la procédure de conciliation en clarifiant et précisant son régime et en améliorant son encadrement ;
- b. Rendre la procédure de sauvegarde plus attractive, notamment en assouplissant les conditions de son ouverture et en étendant les prérogatives du débiteur et améliorer les conditions de réorganisation de l'entreprise afin de favoriser le traitement anticipé des difficultés ;
- c. Améliorer les règles de composition et de fonctionnement des comités de créanciers et des assemblées d'obligataires dans le cours des procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire ;
- d. Aménager et clarifier certaines règles du redressement judiciaire, afin d'en améliorer l'efficacité et coordonner celles-ci avec les modifications apportées à la procédure de sauvegarde ;
- e. Préciser et compléter les règles régissant la liquidation judiciaire pour en améliorer le fonctionnement ainsi que le droit des créanciers munis de sûreté et favoriser le recours au régime de la liquidation simplifiée en allégeant sa mise en œuvre et en instituant des cas de recours obligatoire à ce régime ;
- f. Favoriser le recours aux cessions d'entreprise dans la liquidation judiciaire et sécuriser celles-ci ainsi que les cessions d'actifs ;
- g. Adapter le régime des contrats en cours aux spécificités de chaque procédure collective ;
- h. Simplifier le régime des créances nées après le jugement d'ouverture de la procédure collective et réduire la diversité des règles applicables ;
- i. Accroître l'efficacité des sûretés, notamment de la fiducie, en cas de procédure collective ;
- j. Préciser, actualiser et renforcer la cohérence du régime des sanctions pécuniaires, professionnelles et pénales en cas de procédure collective ;
- k. Améliorer le régime procédural du livre VI du code de commerce ;

l. Renforcer le rôle du ministère public et accroître ses facultés de recours ;

m. Parfaire la coordination entre elles des dispositions du livre VI du même code et la cohérence de celles-ci avec les dispositions du livre VIII, procéder aux clarifications rédactionnelles nécessaires et élargir la possibilité de désigner des personnes non inscrites sur la liste des administrateurs ou des mandataires judiciaires ;

n. Actualiser les dispositions du livre VI du même code en assurant leur coordination avec les dispositions législatives qui lui sont liées en matière de saisie immobilière et de sûretés ;

2 - Les dispositions relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

a. Favoriser le recours à la fiducie en allongeant la durée maximale du transfert dans le patrimoine fiduciaire, en sécurisant pour les bénéficiaires de la fiducie l'usage ou la jouissance par le constituant des biens ou droits transférés, en clarifiant le régime de l'opposabilité aux tiers des cessions de créances, en aménageant les conditions de remplacement du fiduciaire et en précisant les conditions dans lesquelles la fiducie prend fin ;

b. Renforcer l'efficacité du gage sans dépossession pour le créancier.

II. - Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance.

Secrétariat général du CIRI
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
Télédoc 262
139, rue de Bercy
F-75 572 Paris cedex 12
Téléphone : +33 1 44 87 72 58

juin 2008

