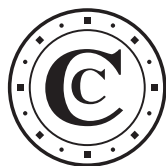


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA DÉTECTION ET LE TRAITEMENT DES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES

Des acteurs et des dispositifs nombreux,
des complémentarités à renforcer
pour une meilleure efficacité

Rapport public thématique

Septembre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES ENJEUX DE LA DÉTECTION ET DU TRAITEMENT DES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES	17
I - UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ DE DÉFAILLANCES D'ENTREPRISES LIÉ EN PARTIE AU CONTEXTE DE SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE	17
II - DES OBJECTIFS DE L'INTERVENTION PUBLIQUE À L'ARTICULATION COMPLEXE	21
CHAPITRE II UN SYSTÈME FOISSONNANT DE DÉTECTION ET D'ORIENTATION QUI DOIT ÊTRE SIMPLIFIÉ POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ	25
I - UN ÉCOSYSTÈME DENSE D'ACTEURS ET DE DISPOSITIFS PUBLICS ET PRIVÉS AU NIVEAU TERRITORIAL.....	25
A - Une prise de conscience de la nature et de la gravité des difficultés parfois incomplète et tardive	26
B - Des dispositifs d'accompagnement nombreux et divers	28
II - DES EFFORTS RÉELS EFFECTUÉS POUR MIEUX DÉTECTER, ORIENTER ET PRÉVENIR.....	32
A - <i>Signaux faibles</i> , une ambition inaboutie de détection précoce des entreprises en difficultés	33
B - <i>Conseillers-entreprises</i> : une tentative timide de simplification du parcours des entreprises	35
C - Un développement encouragé des procédures amiables de prévention sous l'égide du tribunal de commerce ou judiciaire	38
III - UNE ORGANISATION ENCORE PERFECTIBLE POUR MIEUX ANTICIPER LES DIFFICULTÉS ET ACCOMPAGNER LES ENTREPRISES	41
A - Une action de l'État portée par de nombreux acteurs dont la coordination demeure complexe	41
B - La transmission des entreprises : un facteur de fragilisation anticipable mais peu intégré aux dispositifs de détection.....	49
CHAPITRE III LE TRAITEMENT DES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES, UNE INTERVENTION DONT LES RÉSULTATS SONT DIFFICILES À CARACTÉRISER.....	53
I - LES DÉLAIS DE PAIEMENT, PRINCIPAL LEVIER DES CRÉANCIERS PUBLICS POUR AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES RECETTES FISCALES ET SOCIALES	53
A - Un levier encadré par les textes	54
B - Des facilités de trésorerie pour un montant de 6,43 Md€ en 2024	57
C - Des assignations en hausse et une réforme inachevée de l'inscription des privilèges des créanciers publics	62
D - Les pistes d'amélioration	65
II - UNE MOBILISATION D'INSTRUMENTS COMPLÉMENTAIRES QUI DOIVENT RESTER CIBLÉS.....	68
A - L'activité partielle pour sauvegarder le capital humain d'entreprises en difficulté conjoncturelle.....	68
B - L'État comme facilitateur de la restructuration des grandes entreprises en difficulté financière : une spécificité française.....	69
C - Le fonds de développement économique et social : un outil subsidiaire aux financements privés.....	74

D - L'intervention de Bpifrance	77
E - Une doctrine d'intervention à actualiser.....	80
III - DES ACTEURS DE LA REPRISE D'ENTREPRISE ENCORE INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS	89
A - Une politique en faveur des fonds de retournement aux effets limités	89
B - Les SCOP, un mode de reprise qui demeure marginal.....	91
IV - LA DÉLICATE APPRÉCIATION DE L'EFFICACITÉ DE CES DIFFÉRENTES INTERVENTIONS	93
LISTE DES ABRÉVIATIONS	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport porte sur la détection et le traitement des difficultés des entreprises par les services de l'État et de la sécurité sociale, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-6 du même code.

Préparée par la première chambre, cette enquête prolonge les travaux menés par la Cour sur la détection et le traitement des difficultés des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME), dont les observations définitives ont été publiées en septembre 2024.

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

Elle a été conduite auprès des services du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, du ministère des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat, du tourisme et du pouvoir d'achat, du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère du travail et des solidarités, du ministère de la justice, de la Banque de France, de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de Bpifrance.

Les rapporteurs ont également rencontré le médiateur du crédit, le médiateur des entreprises, la Fédération bancaire française, le conseil national de l'ordre des experts-comptables, la conférence générale des juges consulaires de France ainsi que les organisations représentatives des entreprises (Mouvement des entreprises de France, Confédération des petites et moyennes entreprises et Union des entreprises de proximité).

Des déplacements dans deux régions (Île-de-France, Hauts-de-France) ont permis de rencontrer différents acteurs de l'aide aux entreprises en difficulté : les services déconcentrés de l'État et les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF), les chambres de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et de l'artisanat des Hauts-de-France, les présidents de tribunaux de commerce, l'association 60 000 Rebonds, les conseils régionaux.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 18 juin 2026, par la première chambre, présidée par Mme Camby, et composée de MM Soubeyran et Marcovitch, conseillers maîtres, Mme Bacache Beauvallet, conseillère maître, Mme Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, de M. D'Hondt, conseiller référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteur et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, Mme Thibault, M. Lejeune, M. Cazé, M. Glimet, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 29 juin 2026. Lors de cette consultation, la Première présidente a décidé de se déporter. La publication de ce dernier a été approuvée le 15 juillet 2026.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le tissu entrepreneurial français se caractérise par un dynamisme marqué, avec une création soutenue d'entreprises au cours de la dernière décennie (+ 42 % entre 2014 et 2022). Plus de 1,1 million d'entreprises ont été créées en 2024, dont près des deux-tiers sont des micro-entreprises. Le nombre de disparitions demeure toutefois élevé. En 2025, 68 057 entreprises, dont 37,3 % employant au moins un salarié, ont eu une défaillance ayant conduit à l'ouverture d'une procédure collective².

Après la forte baisse observée pendant la crise sanitaire, du fait des dispositifs exceptionnels de soutien, le niveau des défaillances s'inscrit en partie depuis 2023 dans un mouvement de rattrapage. Le nombre de défaillances d'entreprises a ainsi atteint en 2025 son niveau le plus élevé des vingt dernières années, après avoir enregistré un point bas historique en 2021.

Les enjeux d'une intervention publique complexe

Dans une économie de marché, la disparition d'entreprises participe au renouvellement du tissu productif et à la réallocation des facteurs de production. Les défaillances peuvent néanmoins entraîner des conséquences humaines, sociales et territoriales importantes, qui justifient l'intervention des pouvoirs publics, au-delà des seules considérations économiques. L'enjeu n'est pas de prévenir toute défaillance, mais d'identifier les situations dans lesquelles une intervention publique est susceptible de préserver durablement l'activité, l'emploi ou certaines capacités productives.

Les pouvoirs publics – qu'il s'agisse des services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – ont d'abord un objectif financier de sécurisation des recettes publiques. En 2024, le montant des créances fiscales et sociales détenues par les créanciers publics sur des entreprises en défaillance a fortement augmenté pour atteindre 20,2 Md€ contre 17,2 Md€ en 2019. Sachant que le taux de recouvrement de ces créances est faible (de l'ordre de 4,8 %, soit environ 1 Md€ en 2024), les créanciers publics ont donc un intérêt à identifier les entreprises viables le plus tôt possible pour les accompagner à temps et éviter leur défaillance.

Mais l'intervention publique vise également à soutenir des entreprises en difficulté qui présentent un enjeu stratégique (par exemple industriel ou de souveraineté). De même, la disparition d'une entreprise présentant un fort risque de contagion sur un territoire déjà lui-même fragilisé justifie une action des pouvoirs publics pour permettre notamment aux salariés de se reconverter ou pour limiter les externalités négatives.

² Les statistiques de défaillances correspondent aux ouvertures de procédures collectives (sauvegarde, redressement judiciaire et liquidation judiciaire). La sauvegarde, engagée avant l'état de cessation des paiements, se distingue par son caractère préventif.

La complexité de l'intervention publique tient à ce qu'elle doit en même temps éviter toute distorsion de concurrence, s'inscrire dans le cadre européen sur les aides d'État et préserver les recettes publiques.

Un système foisonnant de dispositifs pour détecter et accompagner les entreprises en difficulté

Détecter le plus tôt possible les difficultés des entreprises et prévenir leur aggravation est particulièrement complexe. Les situations des 5,5 millions d'entreprises actives et de leurs dirigeants sont éminemment variées. Les causes des difficultés le sont également, qu'il s'agisse de difficultés conjoncturelles, structurelles ou liées à la situation personnelle du dirigeant.

Dans ce contexte, les acteurs privés (banques, experts-comptables, commissaires aux comptes) et publics (DGFIP, réseau des URSSAF, Banque de France, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, régions, tribunaux de commerce, etc.) sont nombreux à se mobiliser pour aider les entreprises à identifier la nature de leurs difficultés et les traiter efficacement.

Les prestations proposées par ces différents acteurs sont très diverses, qu'il s'agisse d'aide au diagnostic, de formation à la gestion financière, d'aide financière ou encore de soutien psychologique. Elles sont en réalité hétérogènes et parfois redondantes. Certaines ne sont pas accessibles sur tout le territoire ou ne concernent que certains types d'entreprises. La multiplicité des dispositifs et des acteurs peut ainsi conduire à leur méconnaissance par les entreprises. Cette situation peut affecter en particulier les petites et moyennes entreprises, qui ne disposent pas toujours des capacités d'expertise pour s'orienter dans cet environnement foisonnant. En outre, la mesure de l'efficacité de ces prestations fait souvent défaut.

La clarification des engagements inscrits dans les conventions liant l'État à ses principaux partenaires, notamment les chambres consulaires et la Banque de France, constituerait un levier d'amélioration du pilotage et de l'évaluation des actions menées auprès des entreprises en difficulté.

Une organisation des services de l'État à simplifier

Face à cette multiplicité d'acteurs et de dispositifs, la coordination des interventions, leur mobilisation dans la durée et le renforcement de la capacité de réaction des services de l'État constituent des enjeux importants.

Différentes instances de coordination ont été mises en place au fil du temps au niveau national comme territorial pour permettre, soit un traitement opérationnel des difficultés, soit un partage d'informations avec l'ensemble des acteurs publics concernés.

Des interlocuteurs en région (le commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises - CRP) et en département (le conseiller départemental aux entreprises en difficulté - CDED - positionné au sein des DDFIP) ont été identifiés pour orienter et accompagner les entreprises en difficulté. Au niveau national, pour les entreprises de plus grande taille, cette mission a été confiée à deux structures interministérielles, l'une concentrant son activité sur les dossiers nécessitant une restructuration financière (le comité interministériel de restructuration industrielle - CIRI), l'autre sur ceux comportant une dimension sociale marquée (la mission interministérielle aux restructurations d'entreprises - MIRE).

Depuis 2017, pour permettre à ses services de détecter le plus tôt possible les difficultés des entreprises, l'État a également développé un outil prédictif, dénommé *Signaux faibles*. Fondé sur des données mutualisées, cet outil a pour objet l'identification des entreprises susceptibles d'être en défaillance à un horizon de 18 mois, l'administration prenant ensuite l'initiative de se rapprocher du chef d'entreprise pour l'orienter, le cas échéant, vers un accompagnement adapté.

Le service en ligne *Conseillers-entreprises* a été déployé nationalement à partir de 2022. Il a pour objectif d'internaliser la complexité administrative pour les dirigeants de TPE. Ces derniers expriment leur difficulté sur ce service en ligne et sont rappelés par un conseiller qui les oriente.

Malgré ces réalisations, le système reste perfectible.

L'outil *Signaux faibles* n'intègre pas l'ensemble des données disponibles qui pourraient améliorer ses prévisions. Un élargissement de l'accès à certaines données, et notamment pour les URSSAF l'accès au fichier bancaire des entreprises (FIBEN) géré par la Banque de France, est donc préconisé pour améliorer la détection des entreprises en difficulté comme les actions de recouvrement. Pour autant, quelle que soit la qualité prédictive de l'outil, il sera toujours difficile pour les pouvoirs publics de convaincre un chef d'entreprise de se faire accompagner.

Le service *conseillers-entreprise*, même s'il se développe et répond à un besoin réel, n'a pas vocation, ni la capacité, à devenir le point d'entrée universel vers l'ensemble des accompagnements offerts par les acteurs publics.

Enfin, la comitologie complexe mise en place par l'État – qui résulte aussi des règles ayant trait aux secrets fiscal, bancaire et des affaires – s'est alourdie dans le temps. Pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de l'action de l'État, la mise en place d'une organisation et de modes de fonctionnement rénovés est souhaitable, en particulier au niveau départemental.

Des procédures amiables de prévention sous l'égide du tribunal de commerce efficaces mais encore insuffisamment mobilisées

Les entretiens de prévention organisés par les tribunaux de commerce (ou les tribunaux judiciaires pour certaines professions) constituent une étape importante dans l'orientation des entreprises vers des procédures amiables de prévention, telles que le *mandat ad hoc* et la conciliation. Ces dispositifs permettent d'engager, dans un cadre confidentiel, des négociations avec les créanciers et offrent des perspectives de résolution efficace des difficultés.

Malgré leur efficacité reconnue, ces procédures amiables de prévention restent insuffisamment utilisées, notamment par les très petites entreprises. Leur coût peut rester un frein. La détermination d'un barème forfaitaire pour les TPE contribuerait à sécuriser et encourager ces démarches de prévention.

Les délais de paiement, principal levier d'intervention des créanciers publics

Pendant la crise sanitaire, l'État a déployé de multiples dispositifs pour soutenir les entreprises : prêts garantis, fonds de solidarité, activité partielle, mesures exceptionnelles de report de paiement de cotisations sociales par les URSSAF. Si les effets de certains dispositifs se font encore sentir sur le tissu économique, l'État et les URSSAF retrouvent leurs instruments d'avant-crise.

Les facilités de trésorerie accordées par l'échelonnement de créances constituent le principal levier utilisé. D'un montant de 6,43 Md€ en 2024, elles peuvent contribuer à l'amélioration du recouvrement des créances publiques en favorisant la poursuite de l'activité des entreprises confrontées à un problème de trésorerie. Un ensemble de dispositions juridiques encadre ces facilités pour à la fois sécuriser leur recouvrement mais aussi éviter des distorsions de concurrence entre entreprises.

Des évolutions pourraient être adoptées pour aller plus loin dans cette sécurisation.

D'une part, les conditions dans lesquelles les créanciers publics procèdent à la publicité du privilège leur permettant d'être prioritaires pour récupérer leurs créances en cas de procédure collective mériteraient d'être alignées entre les sphères sociale et fiscale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 a en effet supprimé l'obligation de publicité pour les créances sociales, pour sécuriser leur recouvrement, tout en introduisant, en contrepartie, une obligation d'information par les URSSAF du président du tribunal de commerce pour les créances dépassant un certain seuil. Cette disposition est cohérente avec le souhait de renforcer le rôle des juridictions commerciales en matière de prévention et de détection des entreprises en difficulté et pourrait utilement être introduite dans la sphère fiscale.

D'autre part, le suivi des garanties³ et de leur activation par les créanciers publics reste insuffisant au niveau national alors même que ces garanties ont un coût pour les entreprises. Une amélioration de ce suivi permettrait d'élaborer une doctrine commune aux créanciers publics.

Une mobilisation d'outils complémentaires qui doit rester ciblée

Outre les facilités de trésorerie, des outils plus ciblés sont également mobilisés dans le cadre européen des aides d'État.

Initialement destinée aux entreprises rencontrant des difficultés conjoncturelles pour leur permettre de faire face à une baisse d'activité sans recourir aux licenciements économiques, l'activité partielle a vu ses modalités d'intervention évoluer avec l'introduction de dispositifs spécifiques, tels que l'activité partielle de longue durée (APLD) et rebond (APLD-R) lors de la crise sanitaire. Ces dispositifs visent à accompagner des entreprises confrontées à des difficultés temporaires susceptibles de s'inscrire dans la durée, sans pour autant compromettre leur pérennité. Ils avaient cependant une durée limitée et n'ont pas été reconduits. Le nombre d'entreprises concernées (8 842 entreprises pour un montant de 171,1 M€ en 2025) baisse depuis 2023, ce qui traduit un retour progressif vers des niveaux proches de ceux observés avant la crise sanitaire.

Le Fonds de développement économique et social (FDES) permet pour sa part à l'État d'octroyer des prêts aux entreprises en restructuration rencontrant des difficultés d'accès au crédit alors même qu'elles ont des perspectives crédibles de redressement. En 2024, 11 prêts ont été accordés pour un montant de 287,7 M€ par le CIRI, dont un prêt de 140 M€ à une entreprise en Nouvelle-Calédonie.

L'État s'est organisé au niveau national comme déconcentré pour accompagner plus spécifiquement les entreprises présentant des enjeux importants (stratégique, industriel, ayant

³ Les garanties (hypothèques, nantissements, cautions, etc.) accordées aux créanciers publics visent à limiter le risque de perte en cas de défaillance de l'entreprise. Leur mise en place peut représenter un coût pour cette dernière.

un impact en emplois substantiel sur les territoires), soit 3 738 entreprises en 2024. L'action des pouvoirs publics n'en présente pas moins certaines limites. La coordination entre les différentes instances, les services de la DGFIP et les URSSAF mais aussi les parquets de tribunaux de commerce et judiciaires doit continuer de se renforcer. Leur doctrine d'intervention, datant de 2015, devrait également être actualisée afin notamment de tirer les enseignements des évolutions induites par la crise sanitaire.

Au-delà du traitement des difficultés au cas par cas, l'action de l'État peut également viser à favoriser le développement d'acteurs de la reprise d'entreprises en difficulté, comme les fonds de retournement. Malgré des initiatives notables telles que la création, en 2016, d'un fonds de fonds géré par Bpifrance, le développement d'acteurs spécialisés reste encore limité en France. Un bilan des actions engagées en la matière est nécessaire afin d'actualiser la stratégie et d'accroître l'attractivité de la place de Paris, dans le cadre de l'achèvement de l'union des marchés de capitaux au niveau européen.

De même, la reprise de l'entreprise par ses salariés au travers d'une société coopérative et participative (SCOP) peut constituer une solution de poursuite de l'activité. Même s'il convient de ne pas surestimer le nombre de cas où cette solution est viable, il pourrait être opportun de lever les obstacles juridiques ou financiers qui pénalisent ce type de montage.

Des résultats de l'action publique difficiles à objectiver

L'action des pouvoirs publics en faveur des entreprises en difficulté est délicate à évaluer. La diversité des situations, la pluralité des instruments mobilisés et des objectifs poursuivis, l'absence de critère simple permettant d'évaluer l'apport de l'intervention publique dans la survie de l'entreprise participent de cette difficulté. La part prise par l'action publique dans la survie de l'entreprise est difficile à isoler parmi les multiples facteurs possibles (action du dirigeant, des créanciers privés, situation de marché, crises externes, etc.). Les hypothèses économiques retenues au moment de la définition du plan d'accompagnement peuvent par ailleurs évoluer rapidement. Enfin, l'entrée en défaillance d'une entreprise n'est pas forcément un signe d'échec, dès lors que les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire peuvent donner au juge des moyens plus importants pour assurer la poursuite de l'activité ; le fait qu'une entreprise fasse l'objet de plusieurs plans d'accompagnement successifs peut avoir de la valeur pour lisser dans le temps les effets sur l'emploi et permettre aux salariés de se reconverter.

Aussi, l'efficacité de l'action publique tient d'abord à la capacité des créanciers publics à partager leur appréciation de la situation de l'entreprise et à distinguer, notamment, les fragilités conjoncturelles des difficultés structurelles, afin d'adapter leur intervention et d'éviter les distorsions de concurrence. Elle suppose également de préserver au mieux les intérêts financiers publics, en réexaminant régulièrement les modalités de gestion et de recouvrement des créances : suivi et activation des garanties, recours aux clauses de retour à meilleure fortune ou encore suivi des prêts garantis par l'État à l'issue de la crise sanitaire.

Dans ce contexte, l'enjeu réside moins dans la mesure d'une efficacité globale, difficile à isoler, que dans la capacité à mieux coordonner les décisions, à sécuriser les interventions en veillant au respect des engagements des actionnaires et investisseurs privés et à faire évoluer les doctrines au regard des résultats observés.

Récapitulatif des recommandations

1. Afin de mieux apprécier l'efficacité et l'efficience des prestations de détection et d'accompagnement proposées aux entreprises en difficulté, définir, à partir de 2027 et lors du renouvellement des contrats liant l'État à CCI France, CMA France et la Banque de France, des objectifs partagés ainsi qu'un socle commun d'indicateurs de résultats et de coûts (*ministère chargé de l'économie*).
2. Fixer en 2027 un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises (TPE) (*recommandation reformulée, ministère de la justice*).
3. Simplifier d'ici fin 2026 l'organisation des services de l'État au niveau départemental et définir les modalités de leur coordination pour assurer un traitement plus efficace des difficultés des entreprises (*ministère chargé de l'économie, ministère de l'action et des comptes publics, ministère du travail et des solidarités*).
4. Modifier d'ici 2027 l'article L. 144-1 du code monétaire et financier pour élargir aux URSSAF l'accès au fichier bancaire des entreprises de la Banque de France afin de renforcer leur action de détection et d'accompagnement des difficultés des entreprises (*ministère chargé de l'économie, ministère du travail et des solidarités*).
5. Afin d'améliorer la prévention des difficultés des entreprises et de sécuriser le recouvrement des créances publiques, aligner le régime de publicité du privilège du Trésor sur celui de la sécurité sociale d'ici 2027 (*ministère de l'action et des comptes publics*).
6. Lancer d'ici début 2027 une enquête sur les prises de garanties, leur activation et leur suivi en vue d'élaborer une doctrine commune aux créanciers publics (*ministère de l'action et des comptes publics, ministre du travail et des solidarités*).
7. D'ici début 2027, mettre à jour la doctrine et les modalités d'intervention des administrations publiques en matière de traitement des entreprises en difficulté (*ministère chargé de l'économie, ministère de l'action et des comptes publics, ministère du travail et des solidarités*).
8. Réaliser, d'ici 2027, un bilan du fonctionnement du capital-retournement et formuler, sur cette base, des propositions visant à accroître le nombre d'acteurs présents sur ce marché (*ministère chargé de l'économie*).
9. Adapter d'ici 2027 les modalités de soutien public à la reprise d'entreprises en difficulté pour mieux prendre en compte les spécificités des projets portés par les salariés sous forme de coopérative, dans le respect de l'exigence de viabilité économique (*ministère chargé de l'économie*).

Introduction

Le nombre de défaillances d'entreprises a atteint en 2025 son niveau le plus élevé des vingt dernières années, après avoir enregistré un point bas historique en 2021. La progression est particulièrement marquée sur les segments des PME et ETI⁴ de plus de 100 salariés, dont les défaillances ont augmenté de 18,6 % en un an⁵.

La défaillance d'une entreprise renvoie à l'état de cessation des paiements, qui conduit à l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires. Des dispositifs préventifs, tels que la sauvegarde, peuvent toutefois être mobilisés en amont afin de traiter les difficultés avant qu'elles ne conduisent à la cessation des paiements. Les difficultés ne se limitent toutefois pas au seul risque de cessation des paiements. Au cours de leur cycle de vie, les entreprises peuvent connaître des difficultés de nature, de durée et d'ampleur variables : d'une tension de trésorerie liée à un aléa conjoncturel ou à la perte d'un client jusqu'à la recherche d'un repreneur ou à la liquidation.

Ces difficultés jalonnent la vie des entreprises. Leurs répercussions peuvent être lourdes pour l'emploi, les territoires et le tissu productif, ce qui justifie une attention soutenue des pouvoirs publics. L'enjeu pour ces derniers est triple. Il s'agit en premier lieu de protéger les finances publiques en assurant un recouvrement efficient des créances fiscales et sociales ; mais aussi, dans le respect de la trajectoire des finances publiques, de sauvegarder les entreprises viables – ou, à défaut, leur activité – notamment lorsqu'il s'agit d'entreprises stratégiques ; et enfin de préserver l'emploi dans la durée.

La réglementation européenne relative aux aides d'État retient une définition stricte de la notion d'entreprise en difficulté : est ainsi considérée comme telle une entreprise pour laquelle il est pratiquement certain qu'en l'absence d'intervention publique, elle devra cesser son activité à court ou moyen terme. Cette approche ne couvre pas l'ensemble des déséquilibres, vulnérabilités ou tensions susceptibles de conduire, à terme, à une telle situation. Elle s'inscrit dans une logique selon laquelle le marché doit sanctionner les entreprises non viables, leur disparition étant regardée comme un ajustement naturel. Les États peuvent néanmoins justifier une intervention publique par des objectifs sociaux, notamment la protection de l'emploi, ou par des considérations stratégiques.

Le présent rapport retient une conception plus large, conforme à celle mise en œuvre par l'administration française pour accompagner les entreprises en difficulté, c'est-à-dire en intégrant celles dont la situation, sans relever encore de cette qualification juridique, appelle une vigilance particulière. La détection rapide de ces fragilités, voire leur anticipation, peut

⁴ Petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire. Selon l'INSEE, une ETI est une entreprise qui a entre 250 et 4 999 salariés, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 Md€, soit un total de bilan n'excédant pas 2 Md€.

⁵ Altarès, *défaillances et sauvegardes d'entreprises en France, bilan 2025*.

permettre de mettre en œuvre des mesures contribuant à la pérennisation de l'entreprise et à la limitation des pertes d'emplois et de valeur.

Dans un contexte marqué par la fin des dispositifs exceptionnels de soutien face aux crises et par la hausse des défaillances, l'écosystème d'accompagnement demeure toutefois fragmenté. Si des progrès ont été accomplis en matière de détection, d'orientation et de prévention, la complexité des structures et la superposition des niveaux d'intervention continuent d'en limiter la lisibilité et la portée.

En 2024, la Cour a publié des observations définitives consacrées à la détection et au traitement des difficultés des très petites et moyennes entreprises⁶. Le présent rapport élargit l'analyse afin de dresser un bilan des évolutions intervenues, en s'attachant aux enjeux d'organisation de l'État et aux dispositifs de soutien de droit commun. L'examen est étendu aux entreprises de taille intermédiaire et aux grandes entreprises et intègre la sphère de la sécurité sociale en tant qu'acteur de la détection et du traitement des difficultés. Il exclut en revanche les aides d'urgence liées à la crise sanitaire ou au plan de résilience pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, l'action de l'État en matière de plans de sauvegarde de l'emploi et de revitalisation des territoires, ainsi que le secteur agricole et les outre-mer, compte tenu de leurs spécificités.

Après avoir rappelé les enjeux de la détection et du traitement des difficultés des entreprises (I), le rapport met en évidence, d'une part, un dispositif de détection et d'orientation perfectible dans un écosystème d'acteurs publics et privés complexe (II) ; il analyse, d'autre part, les instruments mobilisables, au premier rang desquels l'étalement des créances fiscales et sociales, et souligne que l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de détection et de traitement des difficultés des entreprises demeure par nature délicate (III).

⁶ Cour des comptes, *La détection et le traitement des difficultés des TPE et PME*, observations définitives, septembre 2024.

Chapitre I

Les enjeux de la détection et du traitement des difficultés des entreprises

Le niveau historiquement élevé des défaillances observé depuis la sortie de la crise sanitaire (I) a mis sous tension les dispositifs de détection et de traitement des entreprises en difficulté. Dans ce contexte, l'État poursuit plusieurs objectifs d'ordre économique et social dont l'articulation s'avère complexe (II).

I - Un niveau historiquement élevé de défaillances d'entreprises lié en partie au contexte de sortie de la crise sanitaire

La France comptait 5,5 millions d'entreprises économiquement actives en 2022 dans les secteurs de l'industrie, de la construction, du commerce et des services⁷. Le nombre de ces entreprises a augmenté de 42 % entre 2014 et 2022. Le dynamisme de création reste important en 2025 avec un niveau record de 1,17 million d'entreprises créées – dont 758 600 micro-entreprises – faisant suite à une année 2024 elle-même marquée, après deux années de stabilisation, par une forte croissance⁸. Cinq ans après leur création, 69 % des entreprises (hors micro-entreprises) créées au premier semestre 2018 sont par ailleurs encore actives⁹.

Ce dynamisme s'accompagne d'un nombre élevé de disparitions d'entreprises dont les causes peuvent être multiples (problème de santé du dirigeant, problème de trésorerie, désorganisation interne ou de la chaîne d'approvisionnement, apparition de nouveaux concurrents, etc.). Dans la majorité des cas (53,7 % en 2024)¹⁰, ces disparitions sont volontaires et résultent de la décision du dirigeant (départ à la retraite ou changement de projet personnel). Mais elles peuvent être également liées dans 11,5 % des cas à des décisions administratives (radiations d'office, par exemple en cas de sanctions) ou encore faire suite à une procédure

⁷ *INSEE Première*, n°2045, avril 2025.

⁸ *INSEE Première*, n°2092, janvier 2026.

⁹ *INSEE Première*, n° 2070, septembre 2025.

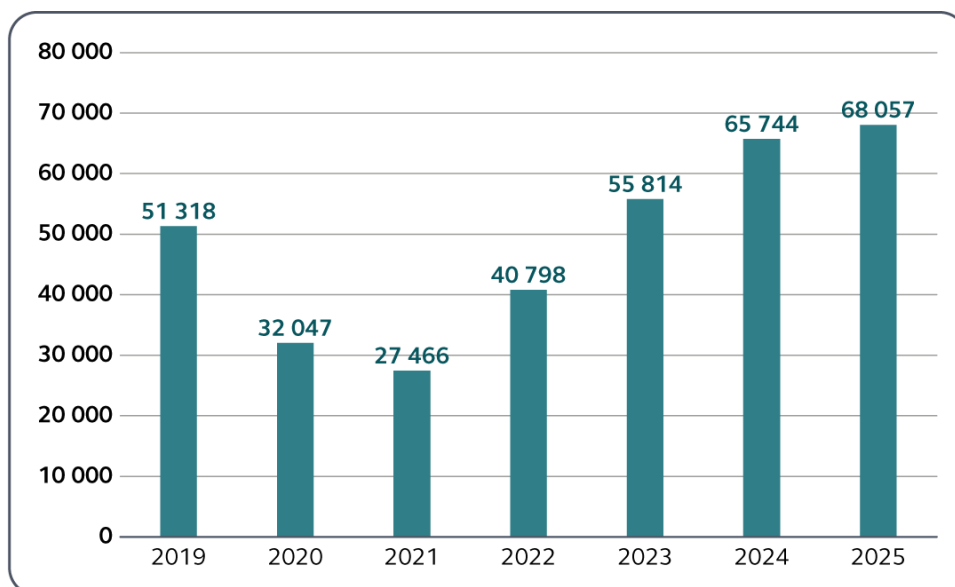
¹⁰ *Bilan national des entreprises des greffiers des tribunaux de commerce*, janvier 2025, bilan des radiations d'entreprises enregistrées au registre du commerce et des sociétés, répartition par motif.

collective¹¹ (dans 31,9 % des cas) quand l'entreprise est en défaillance, c'est-à-dire quand elle ne peut plus faire face à ses dettes exigibles avec son actif disponible.

Alors que la crise sanitaire avait été marquée par un fort recul des défaillances, dû au soutien massif des aides publiques, les défaillances dépassent depuis 2023 leur niveau pré-covid 19.

En 2025, 68 057 entreprises, dont 37,3 % employant au moins un salarié, ont connu une défaillance ayant conduit à l'ouverture d'une procédure collective auprès du tribunal de commerce¹², soit un niveau supérieur aux années précédentes (cf. graphique 1). L'augmentation du nombre de défaillances post-covid 19 se double d'une forte hausse de l'emploi menacé : en 2025, 202 751 emplois étaient concernés par ces procédures, contre 192 132 en 2024 – et 125 608 en 2019. Le rythme de la hausse du nombre de défaillances se ralentit toutefois, passant de 17,8 % entre 2023 et 2024 à 3,5 % entre 2024 et 2025¹³.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de procédures collectives entre 2019 et 2025



Source : Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, l'officiel des difficultés des entreprises, bilan 2025

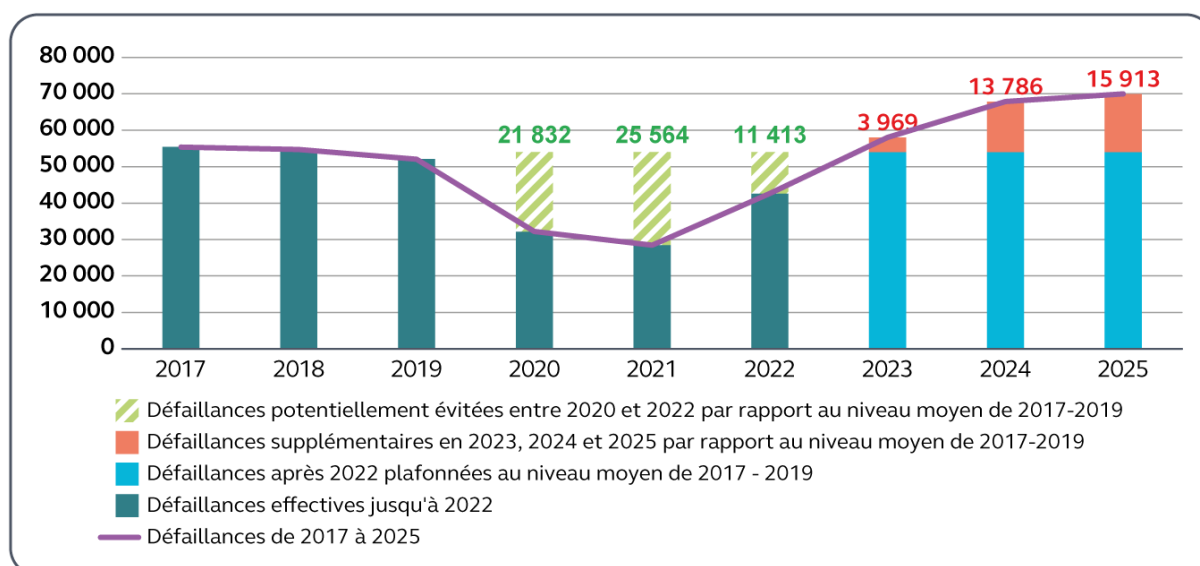
¹¹ Les procédures collectives interviennent, sous le contrôle du juge, en cas de difficultés économiques majeures de l'entreprise. Elles visent à organiser le traitement de l'ensemble des créanciers d'une entreprise et permettre soit le redressement de l'entreprise soit sa liquidation de manière ordonnée.

¹² Dans le détail, 1 568 sauvegardes, 21 581 redressements judiciaires et 44 908 liquidations judiciaires directes ont été recensés.

¹³ Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, l'officiel des difficultés des entreprises, bilan 2025.

Au-delà de facteurs conjoncturels comme la crise de l'énergie, la forte hausse des défaillances s'inscrit dans le contexte de la sortie de crise sanitaire et traduit en partie une dynamique de rattrapage : certaines entreprises structurellement fragiles ont pu maintenir artificiellement leur activité grâce aux aides d'urgence mises en place pendant la pandémie, la fin de ces dispositifs ayant précipité une faillite différée mais inévitable¹⁴. Ce rattrapage pourrait ne pas être entièrement achevé. Les estimations disponibles suggèrent qu'environ 59 000 défaillances auraient été évitées entre 2020 et 2022 du fait des dispositifs de soutien exceptionnels. Or, sur la période 2023-2025, le surplus de défaillances observé par rapport au niveau moyen antérieur à la crise sanitaire n'atteint qu'environ 34 000 cas. Cet écart suggère qu'une part des défaillances différées ne se serait pas encore matérialisée. Toutefois, fondé sur des ordres de grandeur, il doit être interprété avec prudence et ne permet pas, à lui seul, de préjuger de l'évolution des défaillances, à mesure que l'économie se dégage progressivement des effets de la crise sanitaire.

Graphique n° 2 : nombre annuel de défaillances sur la période 2017-2025 en comparaison des niveaux pré-covid 19



Source : Cour des comptes d'après Altares, Étude de défaillances et sauvegardes des entreprises en France, bilan 2025.

Les défaillances se concentrent principalement dans les secteurs de la construction (19 %), du commerce (18 %) et de l'hébergement-restauration (13 %), qui représentent à eux seuls près de la moitié des procédures ouvertes. Si l'industrie manufacturière ne représente que 6 % du nombre total de défaillances, sa part atteint en revanche 16 % parmi les entreprises de plus de dix salariés.

L'analyse des évolutions sectorielles sur l'année 2025 met en évidence des dynamiques contrastées. Les hausses les plus marquées concernent la santé et l'action sociale (+ 38 %), l'agriculture (+ 18 %), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (+ 9 %), qui recouvrent notamment les activités des sièges sociaux (+ 19 %) et le conseil aux entreprises (+ 14 %), ainsi que les activités de services administratifs et de soutien (+ 10 %), en particulier

¹⁴ Direction générale des entreprises (DGE), *Comment expliquer l'augmentation des faillites d'entreprises ?*, Les Themas de la DGE.

le nettoyage courant des bâtiments (+ 22 %) et les activités de sécurité privée (+ 14 %). Le secteur de l'hébergement-restauration enregistre également une progression notable (+ 9,3 %). À l'inverse, la hausse des défaillances demeure contenue dans l'industrie manufacturière (+ 2,3 %), tandis que la construction et le commerce affichent une légère baisse (respectivement - 2,6 % et - 0,4 %), même si, dans ce dernier secteur, les entreprises de plus de dix salariés connaissent une augmentation marquée des défaillances (+ 19,6 %).

Tableau n° 1 : part des principaux secteurs dans le total des procédures de défaillance en 2025 et évolution

	<i>Ensemble</i>	<i>+ 10 salariés</i>	<i>Évolution globale 24/25</i>	<i>Évolution globale 19/25</i>
<i>Nombre d'entreprises</i>	68 057	3 277	3,50 %	32,60 %
<i>dont construction</i>	19 %	12 %	-2,60 %	51,80 %
<i>Commerce</i>	18 %	12 %	-0,40 %	49 %
<i>Hébergement et restauration</i>	13 %	13 %	9,30 %	55,60 %
<i>Industrie manufacturière</i>	6 %	16 %	2,30 %	43,30 %

Source : CNAJMJ, observatoire des données économiques

Sur une période plus longue, entre 2019 et 2025, le nombre total de défaillances a progressé de 32,6 %. Cette évolution s'accompagne de hausses particulièrement élevées dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques (+ 79,6 %), les activités de services administratifs et de soutien (+ 71,4 %) ainsi que dans le transport et l'entreposage (+ 74,3 %), confirmant des fragilités structurelles dans certains segments de l'économie de services.

Ces constats invitent à replacer les défaillances d'entreprises dans une lecture de long terme, articulée autour de plusieurs temporalités. Les difficultés observées résultent à la fois de recompositions des marchés (évolutions des chaînes de valeur, intensification de la concurrence internationale, transformations des comportements de consommation), de restructurations internes aux entreprises, visant à préserver l'activité et l'emploi, et de restructurations financières, mobilisées dans une logique de prévention ou de traitement des difficultés, notamment au travers des procédures amiables et collectives¹⁵.

C'est dans ce contexte de hausse des défaillances que la détection rapide des difficultés des entreprises ainsi que leur traitement représentent un enjeu de politique économique.

¹⁵ Elise Roullaud, Antoine Vion, *L'officiel des difficultés des entreprises, bilan 2025*, Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Procédures collectives et défaillances

Lorsqu'une entreprise est confrontée à des difficultés économiques majeures, qu'elle est en état de cessation de paiement ou très proche de l'être, elle relève, sous le contrôle du juge, de procédures collectives définies par le code de commerce. La finalité de ces procédures est double. Il s'agit de sauver ce qui peut l'être (survie de l'entreprise ou de l'activité, protection de l'emploi, paiement des créanciers) ou, lorsque ce n'est plus possible, d'organiser de manière ordonnée la disparition de l'entreprise.

En procédure collective, l'entreprise est mise sous la protection de la justice : les poursuites individuelles des créanciers sont arrêtées et un professionnel spécialisé (administrateur, mandataire ou liquidateur judiciaire) est désigné par le tribunal pour assister ou remplacer le dirigeant.

Après avoir dressé un bilan économique et social de la situation, l'ensemble des créances de l'entreprise sont recensées et si la poursuite de l'activité est possible, un plan de sauvegarde (si l'entreprise n'est pas encore en cessation de paiement) ou de redressement est défini : échelonnement de dettes, restructurations, cessions d'actifs, reprise partielle par exemple. L'entreprise en redressement n'est donc pas nécessairement condamnée : si le modèle économique est viable, la procédure offre un temps et des outils plus coercitifs au juge pour la restructurer au lieu de laisser chaque créancier agir séparément au risque d'aggraver la situation. En revanche, à défaut de redressement envisageable, une liquidation de l'entreprise est ordonnée par le juge : les actifs de l'entreprise sont cédés et le produit de cette cession est réparti entre les créanciers selon un ordre légal de priorité.

Au sens statistique, la défaillance correspond à l'ouverture d'une procédure collective. Les statistiques de défaillances regroupent ainsi les procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires, bien que ces procédures répondent à des situations juridiques distinctes. La sauvegarde revêt ainsi un caractère préventif, tandis que le redressement et la liquidation judiciaires interviennent après la constatation d'un état de cessation des paiements.

II - Des objectifs de l'intervention publique à l'articulation complexe

Dans une économie de marché, les défaillances sont un facteur de renouvellement du tissu productif et de réallocation des facteurs de production. La disparition d'entreprises peut résulter notamment d'un défaut de performance, d'un positionnement inadapté ou d'une évolution de la demande. Au-delà de son action visant à mettre en place un environnement économique favorable, l'enjeu pour l'État n'est donc pas de prévenir toute défaillance mais d'identifier les situations dans lesquelles une intervention est justifiée.

Les pouvoirs publics – qu'il s'agisse de la DGFIP ou des URSSAF qui recouvrent les cotisations qui financent le régime de protection sociale – ont d'abord un objectif financier de sécurisation des recettes publiques. En 2024, 20,18 Md€ de créances étaient ainsi détenues par les services fiscaux et les URSSAF sur des entreprises en procédure collective (contre 17,2 Md€ en 2019 avant la covid 19).

Les créances fiscales détenues par l'État sur les entreprises en procédure collective¹⁶ représentaient près de 10 Md€ sur la période récente. Ce stock a progressé en moyenne de 4,7 %

¹⁶ Comptabilisées en restes à recouvrer (RAR) dans la comptabilité générale de l'État.

par an entre 2022 et 2024, en lien avec la hausse du nombre de défaillances d'entreprises observée depuis la sortie de crise sanitaire, qui a augmenté pour sa part de plus de 60 % sur la période. Les ordres de grandeur sont comparables pour la sécurité sociale. Le stock de créances en procédures collectives au 31 décembre de chaque année est passé de 6,93 Md€ en 2022 à 10,53 Md€ en 2025.

Le taux de recouvrement effectif par les services de la DGFIP et les URSSAF est par ailleurs faible. De l'ordre de 1 Md€ a été recouvré sur ce type de créances en 2024. Concernant les services fiscaux, le taux de recouvrement effectif de ces créances est de l'ordre de 4 % en moyenne. Chaque année, une part significative de ces montants est ainsi admise en non-valeur dès lors que leur irrécouvrabilité est certaine. Dans les comptes de l'État, le montant des admissions en non-valeur liées aux procédures collectives a augmenté de plus de 900 M€ (+ 71 %) entre 2023 et 2025, pour atteindre 2,2 Md€. Ces montants correspondent à une perte de recettes définitivement supportée par l'État du fait des défaillances d'entreprises.

**Tableau n° 2 : encours et pertes sur les créances fiscales
des entreprises en procédure collective entre 2022 et 2025 (en M€)**

	2022	2023	2024	2025
Montant des admissions en non-valeur des créances fiscales sur les entreprises en procédure collective	ND	1 290,2	1 347	2 218,8
Montants recouverts en cours d'année sur les créances fiscales des entreprises en procédure collective (A)	351,6	428,8	381,1	ND
Encours des créances fiscales à recouvrer au 31/12 (RAR) sur les entreprises en procédure collective (B)	9 161,5	9 635,7	10 516,5	ND
Taux de recouvrement apparent (A/B)	3,8 %	4,5 %	3,6 %	ND

Source : DGFIP (annexe M 100 au compte général de l'État et RSP).

Concernant les URSSAF, seules 7,6 % de ces créances¹⁷ (622 M€) font l'objet d'un recouvrement postérieur à la liquidation, principalement grâce à l'intervention de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS)¹⁸ qui reverse des créances constituées de cotisations salariales.

Au regard de la faiblesse des montants recouverts lorsqu'une entreprise est en procédure collective, les créanciers publics ont donc un intérêt à identifier les entreprises viables le plus tôt possible pour les accompagner à temps et éviter leur défaillance. En particulier, lorsque l'entreprise est considérée comme viable et qu'elle est confrontée à des difficultés de trésorerie, il peut être de bonne gestion pour les créanciers publics, à l'instar des banques, d'accorder des facilités de trésorerie (notamment par le biais de délais de paiement) à l'entreprise. Ce faisant, les créanciers publics visent à sécuriser le recouvrement de leurs créances à moyen terme.

Au-delà de l'amélioration du recouvrement de ses créances à moyen terme, l'enjeu pour les pouvoirs publics est également de soutenir les entreprises en difficulté qui présentent un

¹⁷ En moyenne sur la période 2017-2024.

¹⁸ Cf. Cour des comptes, *L'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS)*, observations définitives, mars 2026.

intérêt stratégique (par exemple de souveraineté alimentaire comme dans le cas de METEX évoqué *infra* qui avait fait l'objet d'un investissement par Bpifrance).

Le maintien de l'emploi peut également justifier l'intervention des pouvoirs publics avec la mobilisation d'outils ne se limitant pas aux facilités de trésorerie. L'activité partielle a ainsi pour objectif de préserver le capital humain d'entreprises confrontées à des difficultés exceptionnelles et temporaires. Si la disparition d'une entreprise présente un fort risque de contagion sur un territoire déjà lui-même fragilisé, l'accompagnement progressif d'une entreprise vers sa disparition peut constituer un objectif légitime pour permettre notamment aux salariés de se reconvertir ou pour limiter les externalités négatives.

Enfin, en sus des arguments justifiant son intervention dans le traitement des entreprises en difficulté, l'enjeu pour l'État dans la détection et la bonne orientation de ces entreprises est de corriger les asymétries d'information auxquelles les chefs d'entreprises sont confrontés, notamment pour identifier les dispositifs pertinents d'accompagnement auxquels ils pourraient recourir.

L'articulation de ces différents objectifs peut cependant s'avérer complexe. En particulier, les abandons par les pouvoirs publics de certaines de leurs créances ou la mobilisation d'outils financiers en cas de défaillance de marché (par exemple quand l'État accorde un prêt à une entreprise qui n'a plus accès à des prêts bancaires alors même qu'elle est encore viable) peuvent être difficiles à concilier avec le respect de la trajectoire des finances publiques et le cadre européen des aides d'État.

CONCLUSION

En 2025, plus de 1,17 million d'entreprises ont été créées, dont près des deux tiers sous le régime de la micro-entreprise. Au-delà de la progression de cette forme d'entrepreneuriat, le nombre de sociétés créées chaque année a augmenté de 68 % entre 2015 et 2025¹⁹. Cette dynamique s'accompagne toutefois d'un nombre élevé de disparitions d'entreprises, dont les causes peuvent être multiples, qu'elles résultent de choix du dirigeant, d'évolutions économiques, de transformations sectorielles ou de difficultés financières. Dans ce contexte, le nombre de défaillances s'est établi à plus de 68 000 et a atteint en 2025 son niveau historiquement le plus élevé.

La disparition d'entreprises n'est pas en soi une anomalie. Elle participe au renouvellement du tissu productif, à l'émergence de nouvelles activités et, dans certains cas, à la réallocation des ressources vers des entreprises plus performantes. Les conséquences des défaillances peuvent toutefois être importantes pour les salariés, les territoires, les créanciers ou certaines filières économiques, ce qui justifie l'existence de dispositifs publics de détection et de traitement de ces difficultés.

L'intervention de l'État répond à plusieurs finalités. Elle a pour objet de préserver ses intérêts financiers en tant que créancier public, de soutenir des activités jugées stratégiques pour l'économie nationale ou la souveraineté du pays, mais également de limiter les conséquences sociales et territoriales des restructurations et des cessations d'activité. Ces objectifs, qui ne convergent pas toujours spontanément, confèrent une importance particulière aux dispositifs de détection et de traitement des difficultés des entreprises et rendent leur articulation parfois complexe.

¹⁹ Le nombre de création de sociétés, hors micro-entreprises et entreprises individuelles classiques, est passé de 179 200 à 301 300 entre 2015 et 2025 (données INSEE).

Chapitre II

Un système foisonnant de détection et d'orientation qui doit être simplifié pour mieux répondre aux besoins des entreprises en difficulté

La détection des difficultés repose sur un ensemble d'acteurs publics et privés particulièrement dense au niveau territorial. La multiplicité des intervenants et des dispositifs constitue une richesse, mais elle peut également nuire à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique, tant pour les dirigeants concernés que pour les administrations elles-mêmes (I).

Des efforts réels ont été engagés afin d'améliorer l'identification précoce des fragilités, d'orienter plus rapidement les entreprises vers les dispositifs adaptés et d'encourager le recours aux procédures amiables de prévention (II) mais des améliorations restent nécessaires (III).

I - Un écosystème dense d'acteurs et de dispositifs publics et privés au niveau territorial

Les situations des entreprises et de leurs dirigeants sont éminemment variées. Les entreprises peuvent être confrontées à des difficultés internes (stratégie de croissance mal calibrée, défaut de pilotage financier, retards de paiement des clients, gouvernance défaillante, transmission mal préparée, problèmes de recrutement) et/ou externes (choc conjoncturel, apparition de concurrents, évolution réglementaire). Lorsque ces fragilités sont identifiées tardivement, elles réduisent les marges de manœuvre et complexifient tout redressement structuré.

Alors que le tissu industriel français est constitué à 99 % de TPE/PME²⁰ et compte 4,7 millions de micro entreprises²¹, tous les chefs d'entreprise ne sont pas nécessairement formés et outillés pour détecter ces difficultés et les traiter de manière efficace.

A - Une prise de conscience de la nature et de la gravité des difficultés parfois incomplète et tardive

L'accompagnement offert par les interlocuteurs privilégiés de proximité que sont les experts-comptables ou les banquiers n'est pas toujours suffisant pour faciliter l'identification, par le chef d'entreprise d'une difficulté ainsi que de sa nature.

Comme le souligne un rapport du médiateur national du crédit et du médiateur des entreprises d'avril 2025²², le rôle de l'expert-comptable peut être limité lorsque les TPE - PME confrontées à leurs premières difficultés ne sont déjà plus en mesure d'assumer les suppléments d'honoraires liés à des prestations de conseil plus complexes. De même, les banques soulignent qu'elles n'ont pas toujours toute l'information disponible sur la situation financière d'une entreprise lorsque cette dernière recourt à plusieurs établissements. Contrairement à ce qui est prévu pour les particuliers, elles n'ont par ailleurs pas l'obligation d'informer le dirigeant lorsqu'elles font une déclaration de défaut à la Banque de France sur un risque de non-remboursement alors même que cela pourrait être l'occasion d'un dialogue approfondi. Des engagements récents ont toutefois été pris par les banques pour améliorer le dialogue avec les entreprises en amont de la déclaration de défaut²³.

Les pouvoirs publics ont désigné différents « donneurs d'alerte » pour aider les dirigeants à identifier précocement les difficultés de leur entreprise. Ceux-ci n'interviennent toutefois pas auprès de toutes les entreprises, notamment les plus petites :

- les commissaires aux comptes (CAC) doivent alerter le dirigeant dès qu'ils relèvent des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation et en informer le tribunal de commerce s'ils constatent que des mesures immédiates doivent être adoptées et/ou que les décisions prises sont insuffisantes. Leur intervention, qui va donc au-delà du rôle de l'expert-comptable, n'est cependant obligatoire qu'au-delà de certains seuils en fonction du statut juridique de l'entreprise²⁴ ;

²⁰ Selon la définition de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, les PME regroupent les entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 M€ (40 M€ avant la réévaluation de mars 2024) ou dont le total de bilan n'excède pas 43 M€. Au sein des PME, les micro-entreprises, aussi appelées TPE, sont celles dont les effectifs sont inférieurs à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 M€.

²¹ INSEE, *Les entreprises en France*, 10/12/2025. Proportions calculées sur le champ des entreprises des secteurs « principalement marchands » non agricoles et non financières.

²² « Mieux connaître les dispositifs existants de détection précoce et de soutien aux entreprises en difficulté », rapport du médiateur national du crédit et du médiateur des entreprises, avril 2025.

²³ Convention sur le défaut, signée entre la Fédération bancaire française et la Banque de France, entrée en vigueur le 5 janvier 2026, et engagement de la FBF dans la charte de confiance pour renforcer l'anticipation, l'accompagnement et la prévention des difficultés des entreprises, février 2026.

²⁴ La nomination d'un CAC est obligatoire dans les entreprises qui dépassent deux des trois seuils suivants : un bilan de 5 M€, un montant hors taxe de chiffre d'affaires de 10 M€ et un nombre moyen de 50 salariés.

- les associés (pour une SARL) ou les actionnaires représentant au moins 5 % (pour une société par actions) peuvent interpellier deux fois par an le dirigeant par écrit sur tout fait de nature à compromettre la continuité de l'exploitation ;
- le comité social et économique²⁵ peut alerter la direction sur des faits de nature à affecter de manière préoccupante l'entreprise. Faute de réaction suffisante du dirigeant, les représentants du personnel peuvent saisir l'organe collégial de direction ou d'administration, et, à défaut, les associés.

La Banque de France assure historiquement une fonction de détection des difficultés des entreprises à travers la procédure de cotation. Mais celle-ci concerne, là encore, essentiellement les entreprises d'une certaine taille. Depuis janvier 2025, le dispositif porte sur toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1,25 M€ (contre 0,75 M€ précédemment) et vise à évaluer, au moyen d'une note, la situation financière des entreprises (rentabilité, autonomie financière, liquidité et structure financière) et leur capacité à respecter leurs engagements financiers. Près de 300 000 entreprises sont ainsi cotées « à dire d'expert », c'est-à-dire sur la base de l'examen de leurs documents comptables, et sont informées en cas de révision de leur cotation. La Banque de France attribue également une cotation, moins approfondie, aux entreprises situées sous ce seuil de chiffre d'affaires, à partir d'informations extra-comptables telles que les incidents de paiement sur effets de commerce ou les jugements prononcés par les tribunaux de commerce. Environ 220 000 entreprises sont concernées.

Enfin, depuis la loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005, sur la base des informations contenues dans les registres du greffe²⁶ ou des alertes des CAC, le président du tribunal de commerce ou judiciaire (pour certaines professions²⁷) peut convoquer le dirigeant à un entretien de prévention pour l'inciter à réagir et envisager avec lui comment redresser la situation et si nécessaire obtenir des tiers (CAC, représentants du personnel, administrations publiques etc.) des renseignements de nature à lui donner une exacte information de la situation de l'entreprise. Si les difficultés sont considérables, il pourra préconiser une conciliation (cf. *infra*) ou sensibiliser le procureur qui pourra alors saisir le tribunal pour l'ouverture d'une procédure collective dans le souci de préserver au mieux les partenaires de l'entreprise.

En 2024, 16 108 entretiens de prévention ont été menés au sein des cellules de prévention des tribunaux de commerce (contre 14 036 en 2023) à l'initiative principalement du tribunal (le cas échéant, sur la base d'un ciblage des entreprises et des secteurs) même si le chef d'entreprise peut également choisir d'y recourir. À cet effet, la mise à la disposition gratuite par les greffes sur le site MonIdenum (www.monidenum.fr) d'un indicateur de performance fondé sur les données de leurs registres doit faciliter l'appréhension par le chef d'entreprise de ses difficultés et l'inciter à solliciter un entretien de prévention. En 2025, 182 062 demandes de rapport de performance²⁸ d'entreprises ont été effectuées par leurs dirigeants (contre 251 529 en 2024).

²⁵ En 2023, 35,8 % des entreprises de plus de 10 salariés du secteur privé non agricole représentant 76,7 % des salariés de ce champ sont dotées d'au moins une institution représentative du personnel élue (DARES, février 2025).

²⁶ Injonctions de payer, référés-provisions, non dépôt des comptes, inscriptions de privilèges par les organismes sociaux ou le Trésor public.

²⁷ Commerçants, artisans et sociétés commerciales relèvent du tribunal de commerce quand les exploitations agricoles, ou professions libérales par exemple relèvent du tribunal judiciaire.

²⁸ L'indicateur de performance est automatiquement calculé à la connexion de l'utilisateur mais le rapport de performance est mis à disposition à la demande.

B - Des dispositifs d'accompagnement nombreux et divers

Quand le chef d'entreprise souhaite se faire accompagner pour approfondir sa compréhension de sa difficulté et travailler à la manière d'y apporter une réponse, il peut recourir à de multiples acteurs et réseaux professionnels et associatifs. Toutefois, leur fonctionnement, leur organisation et leur coût pour les entreprises sont divers et leur présence est hétérogène selon les territoires.

1 - La Banque de France et ses correspondants

Au-delà d'apporter une aide à l'identification d'une difficulté notamment financière pour les entreprises cotées, la Banque de France s'est fixée pour objectif de participer à l'orientation et l'accompagnement des entreprises en difficulté.

À la suite de la crise covid 19, la Banque de France a ainsi, pendant deux ans, mis à disposition de son réseau territorial une liste d'entreprises dites « sensibles » identifiées à l'aide de quelques indicateurs de trésorerie et d'endettement. Mais cette démarche exploratoire fondée sur « l'aller vers » n'avait pas vocation à se poursuivre, la Banque de France privilégiant la mise à disposition d'information à destination des entreprises qui peuvent choisir d'y recourir.

En 2025, 64 360 dirigeants de 230 000 entreprises²⁹ ont utilisé leur espace en ligne créé par la Banque de France, 47 355 dirigeants ont bénéficié d'un entretien permettant d'expliquer les raisons de la cotation réalisée par la Banque de France et 13 231 dirigeants (contre 15 667 en 2024) ont téléchargé gratuitement le diagnostic financier synthétique³⁰ mis à leur disposition et permettant de comparer les performances de l'entreprise (avec les points forts et marges de progression) à celles de son secteur d'activité. Un accompagnement par un analyste est également possible. La Banque de France entend élargir sa capacité à fournir un diagnostic financier à toutes les entreprises relevant du régime simplifié d'imposition soit un million d'entreprises.

Depuis 2016, des correspondants TPE-PME sont présents dans chaque département. Spécialisés sur les questions de financements, outillés d'un kit opérationnel et d'un guide des bonnes pratiques, ils sont chargés d'élaborer, dans les 72 heures qui suivent leur saisine, un diagnostic de la situation de l'entreprise avant de chercher à orienter le dirigeant vers le bon interlocuteur. 9 182 entrepreneurs ont ainsi été accompagnés en 2025 (contre 8 126 en 2024) avec une évaluation globalement positive à hauteur de 77 %³¹ même s'il convient de souligner que les attentes des entreprises, notamment des petites, sont souvent plus délicates à traiter que les demandes d'explication de la cotation des grandes entreprises. Un réseau des correspondants *start-up* et *French tech* est par ailleurs présent au niveau régional et vise à orienter les entreprises dans leur recherche de financements (330 *start-ups* accompagnées en 2025).

La Banque de France a également récemment créé une direction consacrée à l'éducation financière, d'abord pour les particuliers et désormais pour les professionnels, notamment les dirigeants des TPE-PME. En outre, à la suite de la suppression de l'obligation de réaliser un stage de préparation à l'installation pour les créateurs d'entreprises artisanales³², une convention

²⁹ Un même représentant légal peut diriger plusieurs sociétés, un dirigeant représente selon la Banque de France en moyenne 3,5 entreprises.

³⁰ Outil de positionnement et d'analyse en ligne des entreprises (OPALE).

³¹ Enquête de satisfaction CSA, novembre 2025.

³² Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

de partenariat signée avec CMA France prévoit de mobiliser le réseau des chambres des métiers et de l'artisanat en faveur de l'éducation financière des apprentis et des jeunes entrepreneurs.

Enfin, la Banque de France dispose aussi d'une équipe nationale de correspondants TPME et d'un réseau de médiateurs territoriaux dans les succursales chargées de la médiation du crédit. Lorsqu'une entreprise rencontre des difficultés pour l'obtention ou le maintien de crédits ou de garanties, elle peut s'adresser à la mission de la médiation du crédit de la Banque de France qui peut intervenir pour trouver une solution³³ en émettant des recommandations fondées sur une analyse technique individuelle de l'entreprise qui la saisit et dans le cadre d'un dialogue avec l'entreprise et ses partenaires financiers. Il faut toutefois que l'entreprise ne soit pas en cessation de paiement. Pendant la durée de la médiation, les établissements de crédit s'engagent à maintenir les lignes de financement et à ne pas appeler de garanties supplémentaires. En lien avec les équipes de médiation du crédit (et le cas échéant en amont), des bénévoles « tiers de confiance » désignés par les réseaux consulaires et socio-professionnels partenaires peuvent accompagner l'entreprise pendant l'ensemble de la procédure. Depuis janvier 2022, dans le cadre d'un dispositif spécifique, les demandes de restructuration des prêts garantis par l'État (PGE) issus de la période covid et inférieurs à 50 000 € sont également traitées directement par la médiation du crédit de la Banque de France³⁴.

En 2025, le dispositif a été peu sollicité. 83 % des demandes émanaient des TPE et 1 034 dossiers (1 288 en 2024) ont été considérés comme éligibles (refus d'octroi d'un nouveau financement bancaire, rupture de financement bancaire existant, refus de réaménagement de dettes de banque etc.). Le taux de médiation réussie est de 64 % en 2025 comme en 2024, un niveau comparable à la période prépandémique, 554 entreprises (690 en 2024) en ayant ainsi bénéficié. Les demandes de médiation relatives à la restructuration des prêts garantis par l'État n'ont concerné que 215 entreprises en 2025.

2 - De multiples réseaux et acteurs professionnels et associatifs

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) comme les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) sont généralement considérées comme des acteurs importants en matière d'accompagnement des entreprises. La CCI de Paris Île-de-France, par exemple, met en exergue le fait que ses conseillers experts peuvent réaliser des diagnostics de la situation financière, juridique et comptable des entreprises et elle propose des accompagnements (avec par exemple des tutorats réalisés par d'anciens chefs d'entreprise).

Le réseau des centres d'information sur la prévention des difficultés des entreprises (CIP) a été lancé à l'initiative de l'ordre des experts-comptables et compte 52 centres sur le territoire. Leur mission qui se veut ponctuelle est de recevoir le chef d'entreprise dans le cadre d'un rendez-vous confidentiel et gratuit, afin de l'écouter, de l'aider à évaluer sa situation et de l'informer des solutions à sa disposition. Leur activité est toutefois variable (d'une quinzaine d'entretiens sur un an en Vendée à un millier en Île-de France).

³³ La médiation du crédit a été mise en place lors de la crise financière survenue en 2008 et est désormais intégrée à la Banque de France. Ce dispositif est fondé sur un accord de place entre la Fédération bancaire française, les instituts d'outre-mer, l'association des sociétés financières, la Banque de France et l'État. La convention actuelle a été renouvelée en 2025 et est reconduite tacitement annuellement. Avec les assureurs-crédits, une convention spécifique est signée.

³⁴ Pour les PGE de plus de 50 000 €, l'entreprise doit saisir le conseiller départemental aux entreprises en difficulté (CDED) pour qu'il l'oriente soit vers la Banque de France soit directement vers le tribunal de commerce.

Le réseau des groupements de prévention agréés (GPA), davantage liés aux tribunaux de commerce, propose des prestations d'accompagnement plus complètes et plus suivies dans le temps. Souvent animés par d'anciens juges ou des retraités du monde de l'entreprise, leur activité est également très variable.

Les organisations nationales et interprofessionnelles (MEDEF, CPME, U2P)³⁵, de même que les branches professionnelles ou les clubs d'entreprises, peuvent jouer un rôle dans le diagnostic et l'orientation de leurs membres en cas de difficulté.

L'action de la banque publique d'investissement Bpifrance peut également être mentionnée, bien que sa politique d'intervention cible en priorité les entreprises en développement plutôt que celles confrontées à des difficultés. Elle a développé depuis 2014 une activité d'accompagnement destinée aux dirigeants de PME, fondée sur des outils non financiers de conseil, de formation et de mise en réseau (20 000 missions effectuées entre 2017 et 2024) en particulier pour stimuler les projets de croissance des entreprises.

Créée à la suite de la crise financière de 2008, la médiation des entreprises constitue un autre levier d'intervention visant à favoriser le règlement amiable de litiges que les entreprises en difficulté et leurs clients et fournisseurs viennent traiter avec elle. Placée auprès du ministre chargé de l'économie, elle s'appuie sur un médiateur national, son équipe et un réseau de médiateurs volontaires. En 2024, 1 903 médiations ont été conduites par ce réseau, dont 75 % à la demande de PME de moins de 25 salariés. À l'instar de la médiation du crédit, cette activité demeure toutefois d'ampleur limitée au regard du volume des difficultés rencontrées par les entreprises.

Enfin, les travailleurs indépendants, quant à eux, peuvent bénéficier d'un accompagnement plus spécifique dans le cadre du dispositif dit *Help !* mis en œuvre par les URSSAF. Ce dispositif articulé autour de la modulation des cotisations, la prise en charge de leur santé ou encore l'étude de leurs droits aux prestations sociales a été mis en place conformément à la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée avec l'État en 2023 et fait intervenir aussi les réseaux de l'assurance maladie et des caisses d'allocations familiales.

3 - Les compétences des régions

Depuis la loi Nouvelle organisation Territoriale de la République (dite loi NOTRe) du 7 août 2015, les régions se sont vu confier de nouvelles compétences en matière de développement économique. Dans son rapport annuel de 2023³⁶, la Cour a évalué à 50 % la hausse des dépenses de développement économique des régions entre 2013 et 2021, du fait de la crise, pour atteindre près de 3 Md€. Dans ce contexte, les régions ont mis en place des effectifs spécifiques et développé une connaissance plus fine de leur tissu économique industriel. En outre, les régions se sont vues explicitement ouvrir la possibilité, sous conditions, d'accorder des aides aux entreprises en difficulté, à travers l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Toutefois, les régions se sont inégalement saisies de cette compétence. Dans certains territoires confrontés historiquement à des enjeux de mutations économiques (Hauts-de-France

³⁵ Mouvement des entreprises de France, Confédération des petites et moyennes entreprises, Union des entreprises de proximité.

³⁶ Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer, mars 2023.

par exemple), des dispositifs d'accompagnement et de soutien ont été mis en place. En revanche, le rapport de la Cour de 2024³⁷ soulignait que de nombreuses régions n'ont pas souhaité se saisir de cette compétence, et dans d'autres, l'exercice de celle-ci est resté très partiel.

Les dispositifs mis en œuvre par la région Hauts-de-France

La région a créé un service consacré aux entreprises en difficulté et propose deux dispositifs pour permettre aux entreprises de faire face à des difficultés financières. Le fonds *Premier secours* accorde ainsi des prêts de moins de 50 000 €, sans cofinancement, et cible les petites entreprises de moins de 25 salariés ayant ouvert une procédure amiable. Le second fonds, *Hauts-de-France Prévention* a été créé avec la CCI des Hauts-de-France en 2018 et s'adresse aux entreprises de plus de 10 salariés afin d'apporter une aide remboursable allant de 50 000 € à 300 000 €. Ce financement suppose toutefois un cofinancement privé et doit s'accompagner de la présentation d'un plan d'affaires construit par l'entreprise en lien avec un cabinet de conseil.

La Cour notait ainsi que ces évolutions ont eu pour conséquence de complexifier l'organisation relative au soutien des entreprises en difficulté et d'en réduire la lisibilité pour les acteurs (cf. *infra* sur la plateforme conseillers-entreprises).

4 - Les dispositifs d'accompagnement pour aider les entrepreneurs à rebondir

Enfin, au-delà de l'accompagnement pour aider les entreprises à identifier leurs difficultés et à les traiter, différents réseaux associatifs se sont développés ces dernières années autour d'une volonté d'aider les entrepreneurs à rebondir pendant ou après avoir connu des difficultés. Plusieurs d'entre eux se sont structurés au sein du « portail du rebond » : second souffle, « 60 000 rebonds », etc. L'objectif de ce groupement d'intérêt associatif (GIA) est d'aider les chefs d'entreprise à rebondir après un échec mais aussi, de plus en plus, à accompagner les entreprises pendant les difficultés. Pour cela, ces réseaux misent sur des accompagnements fondés sur le principe du coaching ou du mentorat par un chef d'entreprise plus expérimenté³⁸.

À côté du groupement, certaines associations se sont spécialisées sur l'aide psychologique, notamment l'association APESA (Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aiguë). Cette association a été fondée pour faire face à la détresse psychologique grave qui peut résulter d'un échec économique et même parfois conduire des chefs d'entreprise au suicide. En 2024, 92 juridictions avaient adopté le dispositif.

*
**

De nombreux acteurs privés comme publics, et pour la plupart bénéficiant de financements publics, sont donc susceptibles d'accompagner les entreprises dans leur stratégie de croissance ou en cas de difficulté.

³⁷ Cour des comptes, *La détection et le traitement des difficultés des TPE et PME*, observations définitives, septembre 2024.

³⁸ Les associations membres peuvent être reconnues comme organisme d'intérêt général à caractère social au sens des articles 200-1-b et 238 bis 1-a du code général des impôts (CGI). Les dons des entreprises à ces associations ouvrent droit à une réduction d'impôt.

Leurs modes d'action sont très différents qu'il s'agisse d'aider le chef d'entreprise à caractériser la nature de ses difficultés, de le former (le cas échéant sur les questions financières), de l'orienter, de l'accompagner par des missions de conseil à définir une stratégie efficace ou encore de lui octroyer des aides financières ponctuelles.

L'effectivité de l'action de ces différents acteurs et dispositifs est cependant limitée par différents facteurs :

- leur champ est souvent réduit (soit à certains types d'entreprises soit du fait de leur mode de financement ou du coût même de leurs prestations) et territorialement disparate ;
- le recours à certains dispositifs est très limité en volume comme dans le cas de la médiation de crédit ou de la médiation des entreprises ;
- au-delà de la difficulté à coordonner et mobiliser les différents acteurs dans le temps (cf. *infra*), la multiplicité des dispositifs et des acteurs peut conduire à leur méconnaissance, voire à une forme de concurrence entre eux quand il s'agit de prestations assez proches (notamment quand les prestations sont facturées ou contribuent à l'équilibre financier des structures les mettant en œuvre).

Enfin, il est difficile d'en évaluer la pertinence et l'impact. Le contenu des prestations de détection et d'accompagnement est divers. Les dispositifs ne font pas toujours l'objet d'objectifs accompagnés d'indicateurs d'impact ou d'éléments permettant d'en apprécier le coût - y compris quand ils sont mis en place par des établissements publics dans le cadre des contrats d'objectifs et de performance ou équivalent qui les lient à l'État. Ainsi, le réseau des correspondants TPE-PME de la Banque de France n'apparaît pas dans la dernière convention pour service public signée avec l'État en 2022, alors qu'il figurait dans la précédente³⁹. Un des axes du contrat d'objectifs et de performance 2023-2027 signé entre l'État et CCI France porte sur l'accompagnement des entreprises dans leurs transitions numérique, économique et RH. C'est dans ce cadre qu'il est indiqué que les CCI porteront une « attention particulière » à l'accompagnement des entreprises en difficulté mais sans indicateur de suivi ou d'impact. Or, disposer de tels éléments, le cas échéant harmonisés (coût de l'appel passé à l'entreprise par exemple, description précise de la prestation et de son suivi), est un préalable pour mesurer à terme leur efficacité respective.

II - Des efforts réels effectués pour mieux détecter, orienter et prévenir

Face à ce paysage complexe de la détection, de l'orientation et de l'accompagnement des entreprises en difficulté, un certain nombre d'actions ont été mises en œuvre en particulier depuis 2021, dans un contexte de remontée des défaillances d'entreprises. Plusieurs orientations du plan d'action sur l'accompagnement des entreprises en sortie de crise de juin 2021 sont ainsi toujours d'actualité.

³⁹ Ajouté par avenant en mars 2018.

A - Signaux faibles, une ambition inaboutie de détection précoce des entreprises en difficultés

Depuis 2017, l'État a engagé une démarche visant à prévenir les défaillances d'entreprises par l'exploitation des données dont disposent les administrations, afin de détecter de manière anticipée les entreprises susceptibles de rencontrer des difficultés. Cette initiative, mise en œuvre par la *start-up* d'État *Signaux faibles*, s'inscrit dans une logique d'« aller vers », destinée à permettre une mobilisation précoce des acteurs publics et une intervention en amont des situations les plus dégradées.

1 - Une performance prédictive encore insuffisante

Deux modèles de détection avaient initialement été développés, de manière parallèle et sans coordination, par la DGFIP et la direction générale des entreprises (DGE)⁴⁰ principalement à destination des entreprises de plus de dix salariés. Ces deux modèles ont fusionné en 2021, ce qui s'est traduit par une évolution des systèmes d'information pour partager les données sensibles des administrations en respectant le secret fiscal et le secret bancaire. Les coûts de développement de l'ordre de 0,7 M€ par an (1,2 M€ en 2026) sont intégralement financés par la DGE, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la DGFIP, la Banque de France et la direction interministérielle du numérique (DINUM).

L'ensemble des données collectées⁴¹ sur les cinq dernières années est versé dans un « lac de données⁴² » de la DGFIP auquel est appliqué un algorithme de détection. Ainsi, si seules 2 à 4 % des plus de 300 000 entreprises étudiées entreraient en procédure collective, l'algorithme *Signaux faibles* est capable de générer une liste d'environ 2 800 entreprises désignées comme étant en « alerte élevée » dont plus de 40 % entreraient en procédure collective et une liste d'environ 25 000 entreprises désignées comme étant en « alerte modérée » dont plus de 20 % entreraient en procédure collective.

Dans son analyse de l'outil menée en 2024⁴³ sur la base de données de 2023, la Cour soulignait qu'en dépit de la fusion des deux modèles, les résultats du dispositif étaient décevants tant en matière de détection que d'aboutissement de l'action proactive de l'administration.

Les retours d'expérience des utilisateurs sont en effet mitigés, au regard principalement de la fiabilité des détections, même si l'objectivation de l'appréciation portée par les utilisateurs mériterait d'être davantage étayée. Ainsi, à date, les agents estiment que 52 % des détections leur sont utiles⁴⁴.

⁴⁰ En lien avec l'URSSAF et la DIRECCTE de Bourgogne.

⁴¹ URSSAF (effectifs, cotisations appelées, délais, dettes), activité partielle (autorisation et consommation), DGFIP (ratios financiers issus des liasses fiscales). Pas d'accès aux données FIBEN sur les incidents bancaires de la Banque France, compte tenu du secret bancaire auquel sont soumis les agents de la Banque de France (article L. 142-9 du code monétaire et financier).

⁴² Espace de stockage de grandes quantités de données hétérogènes, conservées dans leur format d'origine et peu ou pas transformées.

⁴³ Cour des comptes, *La détection et le traitement des difficultés des TPE et PME*, observations définitives, septembre 2024.

⁴⁴ Depuis septembre 2025, les utilisateurs ont la possibilité d'évaluer directement l'utilité des détections dans leur travail. Le chiffre de 52 % porte sur les listes de septembre 2025 et janvier 2026.

Le niveau de précision de l'algorithme peut s'apprécier de différentes manières. Sur 100 entreprises identifiées comme en alerte élevée, 40 entreront effectivement en défaillance dans les 18 mois. Sur 100 entreprises qui entreront en défaillance pendant les 18 prochains mois, 19 auront été détectées en alerte élevée et 43 en alerte modérée. Ces chiffres incluent toutefois les entreprises déjà en défaillance au moment de la détection, ce qui tend à en surestimer la portée prédictive. Ce biais devrait être corrigé dans les prochains mois et des travaux sont en cours pour améliorer la fiabilité de l'algorithme.

2 - Des usages qui dépassent la seule détection précoce

L'usage de l'outil se développe, chacun des acteurs cherchant à l'adapter à ses besoins spécifiques. Sur la période du premier semestre 2025, 1 182 personnes étaient habilitées à utiliser l'outil au sein des services de l'État, des URSSAF et de la Banque de France. Parmi elles, 641 personnes l'ont utilisé au moins une fois. Les principaux utilisateurs en sont logiquement les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP), les conseillers départementaux aux entreprises en difficulté (CDED) et les délégués à l'accompagnement des entreprises et des parcours professionnels (DARP). D'après un questionnaire adressé par la DGFIP aux CDED⁴⁵, les détections *Signaux faibles* sont leur troisième source d'information, après la saisine directe par les entreprises et l'orientation par les partenaires externes, ce qui est logique et témoigne finalement d'un recours effectif à l'outil. Les CRP l'utilisent notamment pour produire leurs synthèses à destination des instances locales de coordination (principalement les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises, dits CODEFI, cf. *infra*).

Au-delà de l'approfondissement de l'approche prédictive des défaillances, l'outil revêt une autre fonctionnalité non dénuée d'intérêt, bien qu'insuffisamment et imparfaitement utilisée. Il constitue en effet un support d'échange d'informations entre les différents acteurs publics de l'aide aux difficultés des entreprises et un outil de coordination et de *reporting*. Cet usage revêt une utilité particulière au regard de la fragmentation du nombre d'acteurs et permet de renforcer le caractère concerté de l'action publique pour mettre en œuvre des actions précoces de détection et d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Les accompagnements susceptibles d'être engagés à la suite de ces signalements sont diversifiés : orientation vers les acteurs appropriés, appui à la politique d'emploi, intermédiation auprès des acteurs administratifs et judiciaires, intermédiation auprès des acteurs de la filière, accès à l'activité partielle, médiation, recherche et suivi de repreneurs, repositionnement et restructurations, soutien financier public, échanges avec les créanciers.

Pour autant, les prises de contact à l'initiative de l'administration débouchent rarement sur un accompagnement effectif : près d'une entreprise sur deux ne donne pas suite à la sollicitation et dans un cas sur cinq l'entreprise répond mais ne sollicite aucune mesure de soutien⁴⁶. Ces éléments invitent à relativiser la portée opérationnelle du dispositif. Plus encore que la performance prédictive de l'outil, ils interrogent la pertinence d'une démarche consistant à demander à l'administration de prendre l'initiative d'un contact avec un dirigeant afin d'évoquer des difficultés financières réelles ou potentielles. Une telle démarche repose implicitement sur

⁴⁵ Questionnaire ouvert du 22 mai au 20 juin 2025 à destination des CDED, 98 réponses exploitables.

⁴⁶ Comité stratégique national *Signaux faibles*, 9 juillet 2025.

l'idée que l'administration sera perçue comme un interlocuteur de confiance susceptible d'apporter une aide adaptée. Si les administrations fiscales et sociales disposent d'informations particulièrement utiles pour détecter précocement certaines fragilités, elles ne constituent pas nécessairement les interlocuteurs vers lesquels les dirigeants se tournent spontanément lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés. Cette limite est susceptible de réduire l'efficacité des démarches d'« aller-vers » engagées sur la base des signalements produits par l'outil.

Il est ainsi difficile de considérer que cet outil, à lui seul, puisse lever les freins psychologiques auxquels se heurtent de nombreux dirigeants confrontés à la reconnaissance de leurs difficultés, alors même que la rapidité d'intervention constitue un facteur déterminant. C'est en ce sens qu'il ne faut pas surestimer l'impact de l'outil et des mesures d'accompagnement qui en découlent. En revanche, l'approche prédictive demeure pertinente, à l'échelle d'un territoire, d'une filière ou d'un secteur d'activité pour mieux anticiper les difficultés. L'exploitation consolidée des résultats pourrait ainsi alimenter une lecture plus prospective des fragilités économiques locales ou sectorielles et contribuer à orienter l'action publique dans l'accompagnement des mutations économiques. Cet usage demeure toutefois secondaire à ce stade.

3 - Un outil commun aux administrations dont la place reste à conforter

Le projet *Signaux faibles* illustre la volonté de mobiliser les données publiques pour produire un service nouveau à forte valeur ajoutée. L'enjeu prioritaire consiste désormais à accroître la robustesse du modèle prédictif, par une amélioration de l'algorithme et une mobilisation accrue des données les plus fréquemment actualisées (TVA ou données sociales). Un recentrage de l'outil sur les besoins exprimés par les administrations utilisatrices devrait ensuite permettre de clarifier ses usages et de conforter sa place au sein de l'écosystème public de détection des difficultés des entreprises.

Il demeure aujourd'hui le seul outil commun aux principaux acteurs publics intervenant dans la détection et le traitement des difficultés des entreprises. Son intérêt ne se limite donc pas à la seule performance de son algorithme prédictif, mais réside également dans ses fonctions de partage d'information et de coordination. Les interrogations relatives à la poursuite du projet doivent dès lors être appréciées au regard de l'absence, à ce stade, d'alternative clairement identifiée offrant des fonctionnalités comparables.

B - Conseillers-entreprises : une tentative timide de simplification du parcours des entreprises

1 - Des dirigeants qui peinent à s'orienter face à une information abondante

Pour les dirigeants des TPE-PME en particulier, la recherche d'un accompagnement efficace est souvent difficile et décourageante. Leur profil peut être extrêmement varié (en termes de formation, d'expérience professionnelle, d'antériorité dans l'entrepreneuriat, de taille d'entreprise gérée, etc.). Leur connaissance des offres d'accompagnement et des dispositifs d'aides est souvent très limitée, dans un contexte personnel souvent stressant et dans lequel leur temps disponible peut être également réduit.

La Cour préconisait en 2024 que les chefs d'entreprises soient systématiquement informés des solutions d'accompagnement existantes (incluant le cas échéant des modules de formation à la gestion financière) en cas d'impayé social et fiscal.

À cet égard, il est à noter un effort réel de l'ensemble des acteurs concernés (publics comme privés) pour fournir, en ligne notamment, une information détaillant les différents acteurs, dispositifs et accompagnements disponibles. Néanmoins, la portée de cette information – par ailleurs très largement redondante – reste *a priori* limitée. *De facto*, le chef d'entreprise n'a pas toujours le temps de chercher l'information ou même de se l'approprier quand il l'a effectivement reçue. Une simple information ou flyer peut ne pas être suffisant pour le pousser à passer réellement à l'acte avant de contacter un acteur de l'accompagnement (autre que son expert-comptable et son banquier).

2 - L'internalisation de la complexité administrative pour fluidifier le parcours des dirigeants

Face à cette situation, une des réponses apportées par l'État a consisté à développer, sous forme de *start-up* d'État⁴⁷, le service en ligne *conseillers-entreprises*, anciennement *place des entreprises*. Ce service vise à offrir un conseil personnalisé aux TPE et PME fondé - ce qui fait toute sa spécificité - sur un contact humain avec le chef d'entreprise.

Il vise à internaliser la complexité administrative en permettant la mise en relation du chef d'entreprise avec l'interlocuteur pertinent au regard de la difficulté exprimée tout en permettant une coordination par les partenaires du suivi de sa demande. Ce service couvre une grande variété de sujets : recrutement, formation, organisation du travail, investissement, droit du travail, appui au développement, numérique, transmission reprise, santé et sécurité au travail, transition écologique et RSE ainsi que les difficultés financières.

Le chef d'entreprise exprime sa demande en ligne. Cette demande est analysée par l'équipe territoriale du service et est ensuite transmise automatiquement au conseiller compétent de la quarantaine d'organismes publics, privés ou administrations⁴⁸ qui participent au dispositif (soit environ 10 000 conseillers). Si le conseiller destinataire de la demande valide le fait qu'il est bien compétent pour traiter la difficulté soulevée, le chef d'entreprise est informé qu'un des partenaires le contactera par téléphone. La plateforme permet par ailleurs aux experts d'échanger au sujet d'une entreprise, qu'il s'agisse d'un partage d'informations ou de coordonner leurs interventions afin d'apporter des réponses complémentaires.

En 2025, 52 773 demandes ont été déposées sur le site. Sur les 44 655 demandes considérées comme pouvant être traitées et transmises au conseiller compétent, 83 % des demandes (soit 37 076) ont donné lieu à un échange avec le conseiller et 79 % des demandes

⁴⁷ Montant des crédits alloués à *conseillers-entreprises* : 425 299 € en 2020, 344 727 € en 2021 ; 1 M€ en 2022 ; 1,073 M€ en 2023 ; 1,114 M€ en 2024 (source : Inspection générale des affaires sociales). Financement par la DGEFP depuis 2020, appuyé par la DGE depuis 2022. Les personnels travaillant pour le compte de la *start-up* d'État sont passés de 4,6 ETPT en 2021 à 7,3 en 2024.

⁴⁸ URSSAF, DGFIP, douanes, Banque de France, CCI, CMA, France travail, Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, Bpifrance, Opérateurs de compétence, Institut national de la propriété industrielle, Association pour le droit à l'initiative économique notamment et cinq régions (Île-de-France, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie, Pays de Loire) et la collectivité territoriale de Martinique.

d'entreprises (soit 35 186) ont bénéficié d'une « aide » comprise au sens large (conseils, accompagnement technique, aide financière, délai de paiement etc.).

75 % des échanges ont lieu dans les cinq jours qui suivent la transmission de la demande au conseiller compétent. Les difficultés financières représentent 17 % des demandes, les questions liées à la transmission ou à la reprise d'entreprises 9 %.

Les principaux partenaires sollicités et proposant une aide sont les CCI, les CMA, la Banque de France, les maisons des professions libérales et les URSSAF. En 2025 (à fin novembre), les correspondants TPE-PME de la Banque de France étaient sollicités majoritairement (à hauteur de 60 %) par l'intermédiaire de conseillers-entreprises. La saisine des conseillers départementaux aux difficultés des entreprises et des services d'accompagnement fiscal de la DGFIP s'appuie aussi très largement sur cette plateforme.

3 - Une place dans l'écosystème d'accompagnement qui reste à consolider

Conseillers-entreprises ne se substitue pas aux lignes de communication et d'échanges habituels des différents partenaires. Chacun conserve ses propres outils de communication. Il vient les compléter soit parce que le chef d'entreprise ne le connaissait pas, soit parce que le chef d'entreprise l'avait déjà contacté mais voulait être conforté dans le fait d'avoir sollicité le bon service (ou encore parce qu'il cherche ainsi à multiplier ses chances d'avoir une réponse). Des doublons sont donc ainsi tout à fait possibles entre des demandes adressées aux partenaires par l'intermédiaire de conseillers-entreprises et des demandes adressées par les canaux habituels sans qu'une mesure de ces doublons soit disponible.

Il n'en reste pas moins que le contact humain apporté par ce service est important au regard de son public cible.

En interne à l'État, ce service porté par une *start-up* d'État relevant de la direction générale des entreprises a été transféré début 2025 à la direction de l'information légale et administrative (DILA). Ce transfert motivé par un souci de développement des synergies avec le portail *entreprendre.service-public.fr* est pertinent.

La recherche de nouveaux partenariats devra par ailleurs se poursuivre. Ainsi même si cinq régions ont adhéré au service depuis 2024, leur implication reste trop limitée avec un risque d'actions concurrentes (par exemple, la région Île-de-France a une plateforme *Assist entreprise* qui est proche dans son principe). Si une convention a été signée en juin 2025 pour un référencement des CIP, l'expérimentation de l'outil par les tribunaux de commerce dans le cadre de leur action de prévention n'a pas débouché sur une généralisation. Des travaux sont par ailleurs en cours avec les agences locales de l'énergie et du climat et le secteur agricole.

Un numéro national d'assistance aux entreprises en difficulté à l'intérêt limité

Un numéro national d'assistance aux entreprises en difficulté (0806 000 245) a été mis en place en novembre 2020, par la DGFIP en partenariat avec l'ACOSS, afin de répondre aux sollicitations des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire, en particulier pour l'accès au fonds de solidarité. Initialement conçu comme un dispositif d'urgence, ce numéro a été maintenu afin d'accompagner les entreprises dans la compréhension et l'accès aux différents dispositifs de soutien déployés pendant la crise sanitaire (fonds de solidarité, coûts fixes, aide "stocks", prêts garantis par l'État, dispositifs de sortie de crise), puis, plus ponctuellement, lors de crises ultérieures, notamment en matière de soutien face à la hausse des prix de l'énergie ou dans des contextes territoriaux spécifiques. Les sollicitations relatives à ces dispositifs relevaient exclusivement des agents de la DGFIP.

Si le taux de satisfaction des usagers demeure élevé (92 % en 2025), le recours à ce dispositif a fortement décliné hors périodes de déploiement de dispositifs exceptionnels. Le nombre d'appels est ainsi passé de 580 000 en 2021 à moins de 6 000 en 2024, puis à moins de 3 000 au 30 septembre 2025. Cette évolution confirme le caractère essentiellement conjoncturel de ce canal d'assistance, dont l'utilité est étroitement liée à l'existence de campagnes de soutien spécifiques, sans qu'il constitue, en l'état, un outil structurant et pérenne d'orientation des entreprises en difficulté.

C - Un développement encouragé des procédures amiables de prévention sous l'égide du tribunal de commerce ou judiciaire

1 - Des procédures confidentielles qui facilitent la négociation avec les créanciers

Outre le rôle d'alerte confié au tribunal de commerce (et au tribunal judiciaire pour certaines professions), la loi a mis en place il y a 40 ans⁴⁹ des procédures visant à faire intervenir un tiers indépendant afin d'aider l'entreprise à négocier avec ses créanciers et ses partenaires (banquiers, fournisseurs, clients notamment mais aussi les créanciers publics) pour régler les conflits à l'amiable avant qu'il ne soit trop tard.

Le président du tribunal de commerce donne mandat pour y répondre à un professionnel, souvent un mandataire ou un administrateur judiciaire, qui joue un rôle de médiateur entre les différentes parties.

L'objectif de ce dernier est de parvenir à un accord équilibré au regard des contraintes de la situation en engageant sa crédibilité dans les informations transmises et son indépendance dans le respect des parties en présence.

Cet intermédiaire réunit l'ensemble des parties autour de la table et rythme les négociations pour restaurer durablement la situation de l'entreprise. Il peut ainsi négocier des moratoires avec les créanciers (délais de paiement, réaménagement des crédits, etc.) et identifier de nouvelles sources de financement (avec les actionnaires ou de nouveaux investisseurs par exemple) à partir d'une analyse exhaustive de la situation de l'entreprise et de ses dettes.

Deux procédures amiables sont réglementées par le code du commerce : le mandat *ad hoc* et la conciliation, leur différence tenant à ce qu'en procédure de conciliation les leviers de négociation à la main du conciliateur sont plus forts (délais de grâce possibles sur 24 mois,

⁴⁹ Loi du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

possibilité que le conciliateur se voie confier une mission spécifique de mandataire à exécution de l'accord pour sécuriser les engagements pris ou encore d'obtenir une homologation judiciaire de l'accord qui protège notamment les apporteurs d'argent frais ou *new money*⁵⁰).

La confidentialité constitue un avantage important de ces procédures. Elle permet de ne pas susciter de craintes chez les partenaires de l'entreprise en focalisant la négociation sur les principaux créanciers.

2 - Un recours croissant mais encore inégal aux procédures amiables

Le nombre de procédures amiables a augmenté depuis 2018 sous l'impulsion des acteurs de la restructuration d'entreprises, des améliorations législatives progressivement apportées et de l'obligation d'y recourir, dans certains cas (procédure de conciliation obligatoire pour la restructuration de PGE de plus de 50 000 €). Le développement du nombre d'entretiens de prévention évoqué précédemment participe également de cette augmentation : dans 54 % des cas (soit 8 773), ces entretiens de prévention donnent lieu à l'ouverture d'une procédure amiable⁵¹.

En dépit de cette hausse constatée, la diffusion des procédures amiables reste cependant très hétérogène d'un territoire à l'autre et d'une juridiction à l'autre.

Par ailleurs, les TPE en difficulté recourent proportionnellement moins aux procédures amiables qu'aux procédures collectives. Ainsi, en 2023, les entreprises de moins de 10 salariés représentent 23 % des procédures amiables alors qu'elles comptent pour 33 % des entreprises ouvrant une procédure collective.

La circulaire de politique civile du ministre de la justice du 27 juin 2025 affirme au rang des priorités ministérielles nationales la diffusion d'une culture de l'amiable. Elle appelle à la mise en place d'une politique partenariale au niveau local en lien avec les services déconcentrés de l'État et le tissu associatif spécialisé, en associant les professions juridiques et les tribunaux de commerce, avec une attention particulière à l'accompagnement des exploitations agricoles en difficulté.

À ce jour, cette logique partenariale reste cependant à développer. Seule la moitié des conseillers départementaux aux entreprises en difficulté positionnés au sein des directions départementales des finances publiques (cf. *infra*) déclarent avoir signé une convention avec les tribunaux de commerce. De même, fin 2023, une dizaine d'URSSAF avaient mis en place des conventions locales avec leurs tribunaux de commerce ou le tribunal des affaires économiques. En Île-de-France notamment, une expérimentation est ainsi en cours pour que l'URSSAF communique des listes d'entreprises détectées comme fragiles pour permettre au tribunal de commerce de convoquer l'entreprise le plus tôt possible.

⁵⁰ En cas d'échec et d'ouverture ultérieure d'une procédure collective, ces apporteurs de « *new money* » sont titulaires d'un privilège qui fait qu'ils ne pourront pas se voir imposer des délais dans le plan final et seront remboursés de ces apports à l'arrêt du plan.

⁵¹ Conseil national d'accompagnement et de soutien aux entreprises en difficulté, mars 2025.

3 - Des freins psychologiques et financiers qui limitent le recours aux procédures amiables

L'objectif politique de renforcement du recours à l'amiable doit donc également s'accompagner d'une réflexion sur les obstacles qui entravent encore le développement de ces procédures.

Parmi eux figure la difficulté, pour de nombreux dirigeants, à franchir le seuil du tribunal. En effet, alors que le tribunal de commerce « *a l'image de celui qui sanctionne et liquide* »⁵², la faillite reste vécue comme un échec personnel du dirigeant.

Le développement de la visioconférence dans les tribunaux depuis 2022 ouvre des perspectives pour assurer la confidentialité des entretiens avec le tribunal, notamment à travers le « tribunal digital » proposé par les greffes des tribunaux de commerce. Le dirigeant a ainsi la possibilité de saisir le juge d'une demande de rendez-vous de prévention ou d'une requête sollicitant l'ouverture d'une procédure de mandat *ad hoc* ou de conciliation en ligne, de manière totalement sécurisée et dématérialisée. Le nombre de demandes par cet intermédiaire progresse régulièrement avec 57 466 saisines de tribunal en 2025 (+17 % par rapport à 2024)⁵³. Entre le 1^{er} octobre 2024 et le 1^{er} octobre 2025, 795 demandes d'ouverture de procédure amiable ont été recensées.

L'encadrement des honoraires des conciliateurs et des mandataires *ad hoc* est également fréquemment évoqué pour favoriser le recours aux procédures amiables compte tenu de leur prix. Le code du commerce⁵⁴ encadre la rémunération du mandataire *ad hoc* et du conciliateur par le contrôle qui est effectué par le président du tribunal. Toutefois, chaque tribunal est libre d'établir sa propre doctrine.

Certaines régions comme l'Île-de-France ont ainsi mis en place des « chèques prévention » allant jusqu'à 5 000 € pour permettre aux entreprises de moins de 50 salariés de recourir à ces procédures (et couvrir également les frais de greffe et les frais d'expertise comptable).

Mais la Cour avait déjà souligné en 2024 qu'une réflexion devait être engagée sur les honoraires des mandataires et sur la pérennisation du principe d'un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises, à la suite de ce qui avait été proposé dans le plan d'accompagnement des entreprises à la sortie de crise de juin 2021 par le conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ). Les administrateurs et mandataires judiciaires seraient eux même favorables à une telle évolution à condition qu'elle s'intègre dans le cadre d'un réexamen global de leurs tarifs réglementés.

En sus de ces honoraires, les frais de conseil au débiteur et à ses créanciers ne sont soumis à aucun contrôle et sont généralement supportés par le débiteur, y compris ceux au bénéfice de ses créanciers.

L'ensemble de ces sujets pourraient être ainsi examinés dans le cadre du groupe de travail sur la refonte du droit des entreprises en difficulté mis en place par le ministre de la justice fin mai 2025. Destiné à simplifier le droit des entreprises en difficulté et à mieux l'adapter aux petites entreprises et entrepreneurs individuels, le rapport final est attendu pour fin 2026.

⁵² Rapport des médiateurs du crédit et des entreprises, avril 2025.

⁵³ Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

⁵⁴ Article L 611-14 du code du commerce.

III - Une organisation encore perfectible pour mieux anticiper les difficultés et accompagner les entreprises

A - Une action de l'État portée par de nombreux acteurs dont la coordination demeure complexe

Au-delà des actions décrites précédemment pour la détection et l'orientation des entreprises en difficulté, l'État est, en tant que créancier public notamment, un acteur central du traitement de leurs difficultés (cf. *infra* chapitre III). Il gère également les conséquences sociales et territoriales des restructurations d'entreprises.

Ces différentes missions et les actions afférentes se sont enrichies au cours du temps.

Il en résulte un système français de détection, d'orientation et d'accompagnement des difficultés des entreprises qui se caractérise, au niveau territorial comme national, par une responsabilité partagée entre plusieurs administrations et une comitologie complexe qui s'est alourdie dans le temps. La lecture de ce système n'est par ailleurs pas facilitée par les changements réguliers de dénomination.

1 - Une action de l'État à destination des entreprises en difficulté qui repose sur de nombreux services et interlocuteurs

Au niveau régional, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ont notamment pour mission de participer au développement des filières et à l'accompagnement des entreprises, aux mutations économiques, à la compétitivité et à la sauvegarde des entreprises. C'est en leur sein qu'ont été positionnés les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP) ainsi que le réseau des volontaires bénévoles qui participe à l'action de médiation des entreprises.

Au niveau départemental, les directions départementales des finances publiques (DDFIP) ont à gérer le recouvrement des créances fiscales des entreprises en difficulté. Les DDFIP ont mis en place, à la suite de la crise sanitaire, des conseillers départementaux aux entreprises en difficulté (CDED)⁵⁵ avec pour objectif qu'ils soient un « *point d'entrée universel au service des entreprises en difficulté* ».

Enfin, les services « mutations économiques » des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ont pour rôle d'instruire et de valider des dispositifs qui touchent aussi les entreprises en difficulté et notamment l'activité partielle et les plans de sauvegarde de l'emploi. Les DDETS instruisent aussi les décisions d'assujettissement à une obligation de revitalisation des territoires des grandes entreprises dont les restructurations affectent par leur ampleur l'équilibre des bassins d'emploi sur lesquels elles sont implantées. Depuis 2022, ces services ont par ailleurs vu l'installation d'un nouveau réseau : les délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP) des salariés.

⁵⁵ Initialement dénommés « conseillers départementaux à la sortie de crise ».

Au niveau national, cinq directions en particulier participent de cette politique de prise en charge des entreprises en difficulté : la direction générale des entreprises (DGE) en lien avec la mission interministérielle aux restructurations d'entreprises (MIRE), la direction générale du Trésor à laquelle est rattaché le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction de la sécurité sociale (DSS) au titre de sa tutelle des URSSAF et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

a) Les structures interministérielles au niveau national

Deux structures interministérielles sont placées au niveau national.

• **Le comité interministériel de restructuration industrielle**

Créé en 1974 en réponse aux conséquences du premier choc pétrolier, puis pérennisé sous sa forme actuelle en 1982⁵⁶, le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) regroupe des représentants des administrations centrales compétentes en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté⁵⁷. Si le comité, dont les réunions trimestrielles ont essentiellement une fonction de partage d'information, constitue le cadre formel de coordination de l'action des services de l'État, la réalité de l'action du CIRI repose largement sur son secrétariat général (SG CIRI)⁵⁸. En pratique, la référence au CIRI renvoie donc principalement à l'activité de ce dernier.

Le CIRI intervient exclusivement auprès d'entreprises employant plus de 400 salariés, et uniquement sur sollicitation de leurs dirigeants. Aux côtés de ces derniers, il participe notamment à la structuration de leur financement après avoir contribué à l'élaboration de plans de transformation négociés avec les parties prenantes – notamment les actionnaires et les créanciers.

Sur la période 2019-2024, l'activité du CIRI a porté en moyenne sur 52 dossiers par an, avec un repli marqué en 2021 et 2022 (respectivement 37 et 30 dossiers), lié aux dispositifs de soutien exceptionnels mis en place pendant la crise sanitaire. En 2024, le CIRI a enregistré 52 nouvelles saisines.

• **La mission interministérielle aux restructurations d'entreprises**

Succédant en 2025⁵⁹ à la délégation interministérielle à la restructuration d'entreprises (DIRE)⁶⁰ avec un champ de compétence élargi, la mission interministérielle aux restructurations d'entreprises (MIRE) est incarnée par un délégué interministériel et placée sous

⁵⁶ Arrêté du 6 juillet 1982 relatif à la création d'un comité interministériel de restructuration industrielle.

⁵⁷ Directeur général du Trésor, directeur général des entreprises, directeur général des finances publiques, directeur du budget, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, directeur de la sécurité sociale, délégué général pour l'armement, directeur général de la recherche et de l'innovation, directeur général de l'alimentation, directeur général des services à l'économie et du réseau à la Banque de France, directeur des affaires civiles et du Sceau.

⁵⁸ Intégré à la direction générale du Trésor, où il constitue l'équivalent d'un bureau, le SG CIRI est constitué de 12 agents, dont huit rapporteurs.

⁵⁹ Décret n° 2025-750 du 1^{er} août 2025 portant création d'une mission interministérielle aux restructurations d'entreprises.

⁶⁰ La DIRE avait été instituée en 2017.

l'autorité des ministres chargés de l'industrie et de l'emploi. Elle anime, coordonne et optimise l'accompagnement par l'État des restructurations d'entreprises, tous secteurs confondus hormis le secteur financier, mais avec une prédilection pour le secteur industriel.

La MIRE anime le réseau des CRP (cf. *infra*) et participe également au traitement à son niveau de certains dossiers d'entreprises les plus complexes (l'exposition médiatique des dossiers constituant, de fait, un des critères d'intervention au niveau national) et comportant une problématique d'emploi (et notamment ce qui a trait aux plans de sauvegarde de l'emploi).

Si la DIRE avait eu à gérer certains dispositifs exceptionnels mis en place durant la crise sanitaire – principalement les avances remboursables et les prêts bonifiés –, la MIRE ne dispose pas de moyens financiers propres (elle ne peut que recommander aux ministres, à titre exceptionnel, d'accorder des prêts du Fonds de développement économique et social - FDES⁶¹), ni d'outils juridiques mobilisables de manière discrétionnaire. Elle peut cependant recourir à des prestations extérieures pour accompagner les entreprises dans la recherche de repreneurs (59 000 € dépensés en 2025 pour ce dispositif).

S'il est trop tôt pour mesurer le nombre d'interventions de la MIRE, l'action de la DIRE qui l'a précédée peut donner un éclairage. En 2024, ce sont ainsi 118 dossiers⁶² représentant qui ont été suivis par cette dernière (contre 74 en 2023) avec 30 % des dossiers issus du secteur de l'industrie.

b) Les commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises au niveau régional

Le principe de la création des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP) est né de la crise économique de 2008 pour suivre, identifier et traiter les difficultés des entreprises industrielles⁶³.

Aujourd'hui au nombre de 23 (un par ancienne région), les CRP ont été positionnés sous l'autorité du préfet de région au sein des DREETS mais relèvent du pilotage au niveau national de la mission interministérielle aux restructurations d'entreprises (MIRE).

Ils assurent un accompagnement des entreprises en difficultés industrielle, stratégique ou ayant un impact substantiel sur leur bassin d'emploi, une priorité étant accordée parmi celles-ci à celles ayant plus de 50 salariés⁶⁴.

Cet accompagnement peut être très divers en fonction des enjeux identifiés autour de chaque dossier (politiques, techniques, industriels au sens de la position stratégique dans la chaîne de valeur ou de savoir-faire rares). Le suivi réalisé par les CRP tend à s'inscrire dans une approche globale de l'entreprise sur le territoire et dans un contact direct, parfois relayé par des visites de terrain. Il peut également servir d'interface pour accélérer le traitement de certains

⁶¹ Dont le secrétaire général du CIRI est l'ordonnateur.

⁶² Conseil national d'accompagnement et de soutien aux entreprises, mars 2025.

⁶³ Les missions et la dénomination des CRP ont par ailleurs évolué dans le temps. En 2012, les commissaires au redressement productif ont pris la suite des commissaires à la réindustrialisation. Ils ont vu leur rôle et maillage territorial renforcés en 2018 sous leur dénomination actuelle.

⁶⁴ Circulaire ministérielle du 6 mars 2024 relative aux évolutions des modalités d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté.

dossiers (par exemple, pour l’instruction de dossiers de crédits impôts recherche dont le déblocage était attendu par l’entreprise).

Les CRP animent également les cellules de veille et d’alerte précoce (CVAP) regroupant les services des finances publiques, l’URSSAF, la Banque de France mais aussi les représentants de la région et visant à apporter une réponse concertée entre les services de l’État et ceux des collectivités territoriales.

En 2024, 3 568 entreprises ont été accompagnées par les CRP et leurs équipes (contre 4 143 en 2023 ce qui représente une baisse de 14 %) avec une focale importante sur les entreprises industrielles à hauteur de 60 %.

c) Les conseillers départementaux aux entreprises en difficulté

Le plan d’action établi par le Gouvernement en juin 2021 pour accompagner les entreprises en difficulté face au risque de remontée brutale du niveau des défaillances d’entreprise a reposé notamment sur le renforcement du pilotage de la DGFIP. Il a consisté à désigner dans chaque département un conseiller départemental à la sortie de crise qui a été pérennisé sous l’appellation de conseiller départemental aux entreprises en difficulté en 2024.

Présenté dans la circulaire du 6 mars 2024 comme le « *point de contact universel des entreprises* » en situation de fragilité, il réalise un diagnostic de la situation de l’entreprise et propose à l’entreprise une solution appropriée pour répondre à sa difficulté. Il peut aussi orienter directement l’entreprise vers l’interlocuteur le plus adapté du CODEFI restreint (DDETS, URSSAF, Banque de France, CRP), les acteurs internes de la DGFIP ou un des acteurs agissant pour aider les entreprises en difficulté (médiateurs du crédit, CCI, CMA, conseil régional, APESA, etc.). Lorsqu’il est secrétaire permanent du CODEFI, il est aussi responsable de la coordination des contacts avec les entreprises signalées comme fragiles par un partenaire ou le service numérique *Signaux faibles*.

Après 3 443 entreprises en 2021, les CDED ont accompagné 14 120 entreprises en 2024. Ils ont connu un pic d’activité en 2023, année marquée par un afflux de sollicitations lié à la crise énergétique et aux émeutes urbaines (les CDED s’étaient vu confier un rôle spécifique d’intervention et d’orientation pour les aides énergie). Au premier semestre 2025, 64 % des accompagnements ont bénéficié à des entreprises de moins de 10 salariés.

Tableau n° 3 : nombre et nature des saisines des CDED entre 2022 et 2025

Année	Nombre de SIREN	Nature des difficultés		
		Opérationnelles	Financières	Externes
2022	11 459	11 %	89 %	0 %
2023	23 260	30 %	36 %	34 %
2024	17 316	21 %	68 %	11 %
2025	14 120	26 %	72 %	3 %

Source : DGFIP

Note : une même entreprise peut saisir le CDED pour plusieurs types de difficultés.

Les difficultés financières constituent le principal motif de saisine des CDED, représentant 72 % des cas en 2025. Parmi celles-ci, les problématiques liées aux dettes fiscales et sociales occupent une place croissante, devant les besoins de trésorerie *stricto sensu*.

Dans plus d'un quart des situations, les CDED orientent les entreprises vers la commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage (CCSF)⁶⁵, commission spéciale établie dans chaque département qui peut établir un plan d'apurement échelonné des dettes sociales et fiscales. Cette proportion a doublé entre 2022 et 2025. Les orientations vers les services des impôts des entreprises (SIE) et, plus marginalement, vers les URSSAF complètent ce mouvement. Au total, près de la moitié des saisines donnent lieu à une orientation vers un acteur directement impliqué dans le traitement de la dette fiscale ou sociale, contre un quart seulement en 2022⁶⁶.

À l'inverse, l'orientation vers les juridictions commerciales reste limitée même si elle progresse sensiblement, passant de 8 % à 16 % entre 2023 et 2025. Pour le solde des dossiers, les orientations proposées par les CDED sont dispersées entre une pluralité d'interlocuteurs (établissements bancaires, experts-comptables, chambres consulaires, etc.), reflétant à la fois la diversité de l'écosystème d'accompagnement et son caractère fragmenté.

Le choix de la désignation d'un interlocuteur au sein des DDFIP s'explique d'abord par leur positionnement historique et leur connaissance du tissu économique local. Il s'explique ensuite par le rôle nouveau des DDFIP dans l'accompagnement fiscal des PME⁶⁷ et dans l'attribution des aides publiques lors de la crise sanitaire. Mais ce choix résulte aussi de l'évolution des compétences économiques au sein des administrations déconcentrées et notamment au niveau régional, l'État ayant diminué les équipes chargées du développement économique dans les DREETS.

Ce positionnement peut néanmoins contribuer à limiter le recours spontané aux services du CDED. Outre les freins psychologiques importants pour les chefs d'entreprise à admettre une situation de fragilité, la sollicitation de la DDFIP peut être d'autant plus difficile qu'elle ajoute la crainte d'engendrer un contrôle fiscal, même si l'accompagnement fiscal n'est généralement pas exercé par le CDED. Malgré son rôle pendant la crise sanitaire et sa volonté de développer l'accompagnement fiscal des PME, les chefs d'entreprise voient la DDFIP essentiellement comme une administration chargée du recouvrement. Alors même que le nombre de défaillances a fortement augmenté en 2025, c'est sans doute l'un des éléments explicatifs du fait que le nombre d'accompagnements par les CDED ne progresse pas.

En réalité, il est vain de considérer les CDED comme « un point d'entrée universel » compte tenu de leur positionnement, de la diversité des acteurs en lien avec les entreprises et du fait qu'ils peinent encore à être bien identifiés. Leur travail de coordination, en complément de celui des CRP et des DDETS, doit cependant continuer d'être soutenu.

La coordination avec les CRP doit continuer à être encouragée (seuls 40 % des CDED déclarent rencontrer le CRP de leur ressort géographique au moins une fois par mois), le

⁶⁵ Établie par le décret n°2007-686 du 4 mai 2007.

⁶⁶ Données de la mission conseil et continuité économique de la DGFIP.

⁶⁷ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

développement de *Signaux faibles* comme outil de suivi et de partage des informations entre l'ensemble des services déconcentrés de l'État devant faciliter cette coopération.

De même, l'articulation de l'action des CDED doit être améliorée avec le réseau des délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP) mis en place en 2022 au sein des DDETS pour faire connaître et mettre en œuvre les dispositifs du ministère du travail en matière d'accompagnement des mutations économiques, sociales et technologiques ou de transitions professionnelles. Les missions des DARP varient selon les territoires avec, selon les cas, un accent mis sur le volet défensif, autour de la préservation de l'emploi, ou sur le volet offensif, autour des tensions de recrutement. Cette polyvalence conduit certains DARP à participer à la détection et à l'accompagnement d'entreprises en difficulté. Or, la « feuille de route » 2023 visant à encadrer l'action des DARP ne mentionne pas les relations avec les CDED tandis que les orientations des CDED vers les DDETS restent très faibles (moins de 1 %).

2 - Une superposition de structures de coordination au niveau territorial qui nuit à la lisibilité du dispositif pour les entreprises

La comitologie actuelle mise en place par l'État est complexe d'une part du fait de l'éclatement de l'écosystème de la détection et de l'accompagnement des entreprises en difficulté et d'autre part du fait des contraintes liées à la préservation du secret fiscal, bancaire et des affaires auxquelles sont soumises les DDFIP, l'URSSAF et la Banque de France⁶⁸. La sédimentation des structures au fur et à mesure du temps participe également de ce phénomène.

Quatre instances départementales et régionales se superposent en effet⁶⁹.

Les comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI) ont été créés en 1977. Présidés par le préfet, leur secrétariat est souvent assuré par le CDED au sein de la DDFIP. Ces comités sont, selon les textes, la déclinaison locale du CIRI, même si, de fait, ils n'ont plus la possibilité de diligenter des audits ou d'octroyer des prêts FDES. Leur champ d'intervention est toutefois limité aux enjeux de détection et de traitement des difficultés des entreprises de moins de 400 salariés. Depuis 2004, ils sont scindés en deux avec :

- le « CODEFI restreint » ou la cellule opérationnelle de suivi (COS) rassemblant uniquement les instances susceptibles d'évoquer les cas individuels d'entreprises ;
- le « CODEFI élargi » intégrant les différents acteurs intervenant dans la détection et l'accompagnement des entreprises en difficulté (collectivités territoriales, chambres consulaires, tribunaux de commerce, ...) dans le but de partager des informations plus générales et d'analyser la situation économique au niveau départemental.

⁶⁸ Concernant le secret fiscal, les listes d'entreprises détectées à partir des données notamment fiscales peuvent être communiquées aux autres membres du « CODEFI restreint » en application de l'article L. 135 ZM du livre des procédures fiscales. Pour autant l'administration fiscale n'est pas déliée de son obligation de secret et ne peut fournir l'indication sur l'origine de l'alerte.

⁶⁹ Circulaire interministérielle du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement et circulaire ministérielle du 6 mars 2024 relative aux évolutions des modalités d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté.

Les commissions des chefs de service financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale (CCSF) sont établies au niveau départemental et rassemblent les créanciers publics⁷⁰. Présidées par le directeur départemental des finances publiques, leur secrétariat permanent est assuré par un représentant de la DDFIP (mais pas nécessairement le conseiller départemental aux entreprises en difficulté). La DGFIP et la DSS recommandent d'inviter la Banque de France, ce qui est le cas dans de nombreux départements, sans qu'elle soit membre de droit ni ne dispose de voix délibérative. Dans le même esprit, la participation du CRP, expérimentée dans certains départements, pourrait utilement éclairer les créanciers publics sur la situation des entreprises qu'il suit.

Les cellules de veille et d'alerte précoce (CVAP) sont animées par le CRP au niveau régional.

Enfin, les comités départementaux d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté (CDASED) sont la pérennisation des comités à la sortie de crise mis en place à la suite de la crise covid 19.

Au vu de cet empilement, les services territoriaux s'organisent en réalité de manière pragmatique sous l'égide des préfets qui jouent un rôle actif de mobilisation de leurs services en lien avec les élus locaux sur le sujet des entreprises en difficulté. Dans les faits, le CDASED s'est en général substitué au CODEFI élargi.

Nonobstant les appellations définies par circulaire, les services territoriaux réunissent ainsi au cours de réunions périodiques l'ensemble des partenaires avec lesquels ils souhaitent partager largement de l'information et privilégient la participation aux instances opérationnelles ayant trait au traitement de situations individuelles devant s'inscrire dans le respect des règles relatives au secret fiscal.

Ces constats plaident donc pour la mise en place d'une comitologie renouvelée en particulier au niveau départemental en lien avec une évolution de la doctrine et des modalités d'intervention de l'État relatives au traitement des entreprises en difficulté. Comme décrit *infra*, l'action des CODEFI notamment dans leur format restreint pose en particulier question (rythme des réunions peu compatible avec la gestion des dossiers de restructuration d'entreprises, faible sollicitation des outils comme les prêts et audits mis à leur disposition). De même, leur articulation avec les CCSF n'est pas toujours évidente alors que les acteurs privés identifient bien ces dernières.

La mise en place d'une comitologie renouvelée devrait enfin s'accompagner d'une clarification des règles applicables en matière de secret fiscal et de secret bancaire.

En particulier, l'accès au fichier bancaire des entreprises de la Banque de France (fichier FIBEN)⁷¹ pourrait être élargi aux URSSAF dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le fait de disposer d'une information sur les incidents de paiement en particulier permettrait aux URSSAF de mieux anticiper les difficultés des entreprises et de calibrer les réponses pouvant être apportées. Aujourd'hui, cet accès est impossible, la loi

⁷⁰ Directeur des URSSAF et des caisses de la mutualité sociale agricole, directeur régional des douanes, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt notamment.

⁷¹ FIBEN centralise les informations sur les entreprises non financières et leurs dirigeants (incidents de paiement, procédures, etc.). C'est à partir de ces informations que la Banque de France attribue une cotation d'entreprise.

énumérant de manière limitative les organismes habilités à consulter ce fichier. Plus largement, la question de l'accès aux données détenues par les différents acteurs publics de l'écosystème de détection et de traitement des difficultés des entreprises mériterait d'être examinée, afin de s'assurer que chacun dispose des informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

3 - Une mobilisation des acteurs qui reste à entretenir au niveau territorial comme national

Au-delà des instances mises en place par l'État pour favoriser le partage efficient d'informations entre l'ensemble des acteurs impliqués dans la détection et l'accompagnement des entreprises en difficulté, un des enjeux est de maintenir la mobilisation en faveur de ces dernières. C'était d'ailleurs l'un des axes du plan d'action de 2021 sur l'accompagnement des entreprises en sortie de crise.

Dans le cadre de leur mission conjointe menée jusqu'en avril 2025, le médiateur national du crédit et le médiateur des entreprises ont réalisé un « Tour de France des territoires » dans 13 régions métropolitaines pour poursuivre cette dynamique.

Des exemples de coopération et mobilisation territoriales sont désormais mis en exergue au sein du comité national d'accompagnement et de soutien aux entreprises en difficulté (CNASED) qui a été créé par la circulaire ministérielle du 6 mars 2024⁷² à la suite de la crise sanitaire.

Réuni sur une base semestrielle, ce comité associe au niveau national l'ensemble des parties prenantes concernées – administrations, représentants des professions du chiffre et du droit, institutions financières, fédérations d'entreprises, associations de soutien aux dirigeants d'entreprises et organismes consulaires – soit plus de quarante organismes et vise à favoriser le partage d'informations.

L'utilité de l'initiative est globalement reconnue par les participants car il n'existait pas au niveau national un tel lieu d'échanges. Certains soulignent cependant le risque d'un essoufflement. Dans ce contexte, l'enjeu réside pour la DGFIP, qui en assure le secrétariat, dans sa capacité à structurer les échanges et à en dégager des enseignements partagés, voire des actions communes, afin d'ancrer durablement l'utilité de cette instance. Le DIRE pourrait par ailleurs utilement en assurer le secrétariat conjointement avec la DGFIP.

Enfin, la mobilisation des acteurs ne peut se limiter à la seule mise en place d'une instance de coordination au niveau national.

La signature en février 2026 d'une « charte de confiance » préconisée par les deux médiateurs à l'issue de leur mission s'inscrit dans cette perspective. Elle vise à ce que les différents réseaux d'acteurs de la détection et l'accompagnement s'engagent à aller plus loin dans leurs actions pour alerter et sensibiliser les entreprises sur leurs fragilités (avec, par exemple, un mailing des URSSAF et de la DGFIP deux fois par an auprès des entreprises pour présenter les dispositifs d'accompagnement ou un engagement des banques et des établissements de crédit spécialisés à s'assurer qu'ils ont interagi avec les emprunteurs si possible avant la déclaration de défaut à la Banque de France).

⁷² Circulaire ministérielle du 6 mars 2024 relative aux évolutions des modalités d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté.

B - La transmission des entreprises : un facteur de fragilisation anticipable mais peu intégré aux dispositifs de détection

L'analyse de données de gestion et de comportement de paiement ne suffit pas toujours à appréhender l'ensemble des facteurs susceptibles de fragiliser une entreprise. Certaines situations de défaillance peuvent en effet résulter de déterminants extra-financiers, dont les effets sont pourtant largement anticipables. La question de la transmission des entreprises à l'occasion du départ à la retraite des dirigeants en constitue une illustration particulièrement structurante.

Dans de nombreux cas, l'absence d'anticipation de la cession de l'entreprise constitue le principal facteur de risque, davantage que la dégradation de sa situation économique. Selon les estimations de la DGE, près de 500 000 dirigeants devraient partir à la retraite dans les dix prochaines années, concernant trois millions de salariés. Ces départs constituent un enjeu majeur de continuité de l'activité. Environ un tiers des opérations de cession-transmission sont en effet initiées par des dirigeants âgés de 60 ans et plus, avec un pic observé à l'âge de 61 ans.

Ces situations présentent des difficultés spécifiques mais largement prévisibles. La reprise d'une entreprise nécessite en effet une mobilisation de capitaux plus importante qu'une création *ex nihilo*, tandis que les asymétries d'information entre cédant et repreneur peuvent conduire à une appréciation imparfaite de la valeur de l'entreprise ou de ses perspectives. En l'absence d'anticipation suffisante, ces contraintes peuvent freiner la transmission et accroître le risque de cessation d'activité.

L'action publique en matière de transmission-reprise s'appuie notamment sur les dispositifs de garantie, de financement, d'investissement en fonds propre et d'accompagnement développés par Bpifrance. Plusieurs instruments visent à faciliter l'accès aux financements pour les repreneurs : garanties et prêts consacrés à la transmission, prêts d'honneur à taux zéro distribués par les réseaux associatifs (notamment Initiative France et Réseau Entreprendre) comme par Bpifrance, ainsi qu'un ensemble de dispositifs fiscaux incitatifs, tels que le pacte Dutreil pour les transmissions familiales⁷³ ou divers dispositifs fiscaux incitant à la transmission au moment du départ à la retraite des dirigeants⁷⁴.

Afin de réduire les asymétries d'information et de fluidifier l'appariement entre cédants et repreneurs, des outils de mise en relation ont également été développés, tels que la bourse de la transmission de Bpifrance ou la plateforme TransEntreprise portée conjointement par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat. Ces acteurs proposent par ailleurs des diagnostics préalables et des dispositifs d'accompagnement post-reprise, destinés à sécuriser les premières années suivant la transmission.

Plus récemment, la DGE a engagé une démarche de structuration renforcée en créant, en juillet 2025, une mission reprise. Celle-ci rassemble l'ensemble des acteurs nationaux de la transmission-reprise (Bpifrance, réseaux consulaires, fédérations professionnelles, professions

⁷³ Cour des comptes, *Le Pacte Dutreil : un dispositif fiscal en forte croissance à mieux cibler*, rapport public thématique, novembre 2025.

⁷⁴ Exonération des plus-values professionnelles, abattement fixe de 500 000 €, réduction des droits de mutation en fonction de l'âge du donateur.

du chiffre et du droit, associations spécialisées) afin d'identifier des leviers réglementaires, fiscaux et financiers et d'améliorer la coordination aux niveaux national et territorial.

Dans cette perspective, la transmission d'entreprise constitue un champ dans lequel une logique d'anticipation pourrait être davantage articulée avec une démarche proactive d'« aller vers », afin d'inciter les dirigeants à engager suffisamment tôt une réflexion structurée sur la cession, indépendamment de toute difficulté financière immédiate. Une mobilisation accrue des acteurs de proximité, orientée vers la sensibilisation précoce des dirigeants aux enjeux de continuité de l'activité, permettrait ainsi d'élargir le champ des dispositifs de détection, sans créer de nouveaux outils. Les travaux de la mission reprise ont conduit à l'annonce, en avril 2026, d'un plan d'actions « Objectif reprises » dont certaines mesures répondent aux enjeux identifiés dans le présent rapport (communication particulière vers les chefs d'entreprises de plus de 55 ans, formation des experts-comptables, rapprochement des sites d'annonce etc.).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La remontée du nombre de défaillances depuis la sortie de la crise sanitaire a placé au premier plan la question de la détection précoce et de l'orientation des entreprises en difficulté.

Le dispositif français repose sur un ensemble particulièrement dense d'acteurs publics et privés, dont l'intervention couvre l'ensemble du cycle : identification des signaux d'alerte, appui au diagnostic, formation, orientation vers des solutions amiables ou judiciaires, accompagnement des dirigeants.

Des évolutions notables sont intervenues ces dernières années. L'exploitation des données administratives à des fins prédictives, la mise en place d'outils numériques d'orientation et le développement des procédures amiables de prévention sous l'égide du tribunal de commerce traduisent la volonté d'intervenir le plus possible en amont des situations de cessation des paiements. Ces initiatives ont contribué à structurer davantage l'action des services de l'État et à renforcer les échanges d'informations entre acteurs.

Pour autant, l'architecture d'ensemble demeure marquée par une superposition d'intervenants et d'instances de coordination qui nuit à la lisibilité du dispositif pour les entreprises. La rationalisation des instances de coordination des différents acteurs impliqués est ainsi une condition de l'efficacité du dispositif.

Par ailleurs, si de nombreux opérateurs publics interviennent dans le champ de la détection et de l'accompagnement, leurs actions ne sont pas toujours assorties d'objectifs explicitement définis, d'indicateurs d'impact, le cas échéant harmonisés, ni d'un suivi consolidé de leurs coûts. La clarification des engagements inscrits dans les conventions liant l'État à ses principaux partenaires constituerait à cet égard un levier d'amélioration du pilotage et de l'évaluation.

Enfin, le coût des procédures amiables de prévention peut être un frein à leur recours par les très petites entreprises. La détermination d'un barème forfaitaire pour les TPE contribuerait à sécuriser et encourager ces démarches de prévention.

Dans un contexte de tensions accrues sur le tissu productif, l'amélioration de la cohérence, de la lisibilité et de l'évaluation du dispositif de détection et d'orientation constitue un enjeu déterminant pour renforcer l'effectivité de l'action publique en amont des défaillances.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. afin de mieux apprécier l'efficacité et l'efficience des prestations de détection et d'accompagnement proposées aux entreprises en difficulté, définir, à partir de 2027 et lors du renouvellement des contrats liant l'État à CCI France, CMA France et la Banque de France, des objectifs partagés ainsi qu'un socle commun d'indicateurs de résultats et de coûts (ministère chargé de l'économie) ;*
- 2. fixer en 2027 un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises (TPE) (recommandation reformulée) (ministère de la justice) ;*
- 3. simplifier d'ici fin 2026 l'organisation des services de l'État au niveau départemental et définir les modalités de leur coordination pour assurer un traitement plus efficace des*

difficultés des entreprises (ministère chargé de l'économie, ministère de l'action et des comptes publics, ministère du travail et des solidarités) ;

- 4. modifier d'ici 2027 l'article L. 144-1 du code monétaire et financier pour élargir aux URSSAF l'accès au fichier bancaire des entreprises de la Banque de France afin de renforcer leur action de détection et d'accompagnement des difficultés des entreprises. (ministère chargé de l'économie, ministère du travail et des solidarités).*
-

Chapitre III

Le traitement des difficultés des entreprises, une intervention dont les résultats sont difficiles à caractériser

L'État agit en amont sur certaines causes structurelles des difficultés des entreprises – notamment par des mesures visant à améliorer leur accès au financement ou à encadrer les délais de paiement entre entreprises – et peut soutenir des filières ou des secteurs confrontés à des mutations profondes. Ces interventions ne relèvent pas directement du traitement des entreprises en difficulté au sens retenu dans le présent rapport.

Celui-ci s'attache aux modalités et aux leviers d'intervention mobilisés lorsque les entreprises rencontrent des difficultés avérées. Ces leviers sont diversifiés. Les créanciers publics disposent d'instruments importants, au premier rang desquels l'échelonnement des créances fiscales et sociales. Les acteurs de la sécurité sociale, en particulier les URSSAF, jouent à cet égard un rôle central aux côtés de l'État (I). D'autres instruments, plus ciblés, peuvent également être mobilisés dans certaines situations (II).

L'intervention des pouvoirs publics demeure toutefois strictement encadrée. Elle doit concilier l'objectif de soutien aux entreprises avec les exigences de protection des finances publiques et le respect des règles de concurrence. En cas de défaillance, il existe par ailleurs des dispositifs facilitant la reprise par un tiers ou les salariés qui pourraient être davantage développés (III).

Alors que les objectifs poursuivis par l'État sont souvent délicats à articuler, la mesure de l'efficacité de l'intervention des pouvoirs publics s'avère complexe (IV).

I - Les délais de paiement, principal levier des créanciers publics pour améliorer le recouvrement des recettes fiscales et sociales

Pendant la crise covid 19, l'État a déployé de multiples dispositifs pour soutenir l'ensemble des entreprises, en particulier les entreprises en difficulté du fait de la crise sanitaire et du ralentissement de l'activité (prêts garantis, fonds de solidarité, activité partielle par exemple). Il a

ensuite mis en place des aides en période de sortie de crise, notamment le système des avances remboursables et des prêts bonifiés (ARPB). En parallèle, en accord avec l'État, les URSSAF ont mis en place des mesures exceptionnelles de report de paiement de cotisations patronales et salariales afin de soutenir la trésorerie des entreprises. Les procédures de recouvrement amiable et forcé avaient également été interrompues avant de reprendre graduellement à partir du deuxième semestre 2022.

Si les effets de certains dispositifs (prêts garantis par l'État, ARPB, activité partielle de longue durée et rebond) se font encore sentir sur le tissu économique (cf. *infra*), l'État et les URSSAF⁷⁵ en particulier retrouvent leurs instruments d'avant crise.

Les difficultés des entreprises se traduisant souvent par des impayés fiscaux et sociaux, les mécanismes d'étalement de créances dans les conditions qui préexistaient constituent de nouveau le principal levier d'intervention publique.

La finalité première des facilités de trésorerie ainsi accordées aux entreprises est l'amélioration du recouvrement des créances publiques. Il s'agit en effet de favoriser la poursuite de l'activité de l'entreprise débitrice en l'aidant à surmonter ses problèmes de trésorerie. Un ensemble de dispositions juridiques encadre ces facilités pour à la fois sécuriser les créances publiques mais aussi éviter des distorsions de concurrence entre entreprises.

A - Un levier encadré par les textes

1 - Des possibilités d'échelonnement pour préserver le recouvrement des créances

Les entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie susceptibles de les empêcher de s'acquitter de leurs obligations fiscales ou sociales peuvent solliciter des mesures d'étalement de créances⁷⁶, voire, dans certaines situations, des remises de dettes⁷⁷. Elles peuvent solliciter chaque administration concernée (URSSAF, DDFIP à titre principal) ou recourir à la commission des chefs de services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale (CCSF)⁷⁸, qui permet un traitement coordonné et globalisé des dettes fiscales et sociales.

Ces leviers sont encadrés juridiquement afin d'éviter de provoquer des distorsions de concurrence ou de constituer un « soutien abusif »⁷⁹. Ce faisant, le cadre normatif vise aussi à limiter les possibilités d'en faire une variable de la gestion de trésorerie des entreprises concernées – d'autant que le code général des impôts fixant le taux de l'intérêt de retard à 0,2 % par mois⁸⁰, certaines entreprises peuvent le considérer avantageux par rapport au loyer de l'argent.

⁷⁵ Les URSSAF ont la responsabilité de collecter les cotisations sociales qui servent au financement de la protection sociale.

⁷⁶ Article L. 247 et R 247-1 et suivants du livre des procédures fiscales, article R. 243-21 du code de la sécurité sociale pour les URSSAF.

⁷⁷ Articles D. 626-9 et suivants du code de commerce.

⁷⁸ Les membres de droit de la CCSF, dont le secrétariat permanent est assuré par le directeur départemental des finances publiques, sont les directeurs des organismes de sécurité sociale des régimes obligatoires de base (URSSAF et caisse de la mutualité sociale agricole), le directeur régional des douanes, le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Les membres de droit associés au cas par cas avec droit de vote sont notamment les régimes complémentaires de retraite et de prévoyance rendus obligatoires par la loi.

⁷⁹ Le soutien abusif désigne le fait pour un créancier (par exemple un banquier) de continuer à financer une entreprise dont il sait que la situation est irrémédiablement compromise, sans réelle chance de redressement, et ayant donc pour conséquence d'aggraver le préjudice des autres créanciers. Ce soutien abusif est passible de sanctions.

⁸⁰ Article L. 1727 III du code général de impôts.

Concernant les dettes relevant des URSSAF, un échelonnement des créances ne peut intervenir que si l'entreprise est à jour de ses déclarations sociales. De même, le paiement de la part salariale des cotisations sociales constitue un préalable impératif à tout échelonnement.

S'agissant des créances fiscales, la DDFIP peut aussi accorder des délais de paiement sur l'ensemble des dettes exigibles à l'exclusion des acomptes d'impôts non encore liquidés (impôt sur les sociétés, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc.). Pour obtenir un délai, le débiteur doit faire valoir que les difficultés qu'il rencontre sont temporaires, exceptionnelles et imprévisibles.

L'étalement de la créance est encadré dans le temps. Hors procédure collective, l'échéancier de la dette peut aller, sauf exception⁸¹, jusqu'à deux ans. Pour les travailleurs indépendants, il existe même la possibilité pour les URSSAF d'accorder des délais par anticipation alors même que les échéances n'ont pas encore été appelées. Lorsque le dossier est étudié en CCSF, l'échelonnement peut atteindre 36 mois dans des cas exceptionnels. Il est demandé à la CCSF de veiller à ce que le montant des versements soit calibré de manière à entraîner un paiement rapide du débiteur tout en prenant en compte sa capacité réelle de remboursement (pour les entreprises ayant une activité saisonnière ou dans l'attente de la signature d'un marché par exemple). Le paiement des intérêts, majorations et pénalités est généralement reporté en fin de plan. Lorsque l'entreprise est en procédure collective, les délais peuvent aller jusqu'à dix ans et le code du commerce encadre les modalités d'apurement du passif s'imposant aux créanciers sous l'égide du tribunal de commerce⁸².

2 - Des remises de dettes réservées à des situations et procédures spécifiques

Les remises de dettes obéissent à un régime restrictif.

Les remises sur le principal ne sont envisageables que dans le cadre d'une procédure amiable de conciliation, ou d'une procédure collective de sauvegarde ou de redressement judiciaire. En effet, la remise de dette ne répond pas forcément aux besoins d'une entreprise dont la survie est menacée à court terme et qui est davantage à la recherche de trésorerie. Les remises doivent donc avoir pour objet de faire effet de levier pour trouver une solution optimale au regard de la survie de l'entreprise⁸³.

Certaines dettes sont par principe exclues de toute remise sur le principal, quelle que soit la situation de l'entreprise⁸⁴. En outre, indépendamment de la nature des dettes, le demandeur ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation pour travail dissimulé depuis au moins dix ans⁸⁵.

La CCSF examine les demandes de remise en principal. Pour ce faire, le code du commerce prévoit qu'elle doit se référer aux conditions normales de marché, c'est-à-dire

⁸¹ Notamment pour les travailleurs indépendants, possibilité d'aller à 24 mois ou même au-delà.

⁸² Article L 626-18 du code du commerce notamment.

⁸³ Guide pédagogique confidentiel n° 11-002-N du 9/09/2011 relatif à la CCSF.

⁸⁴ L'article L. 626-6 du code du commerce précise qu'il est possible de remettre l'ensemble des impôts directs perçus au profit de l'État et des collectivités territoriales. En revanche, s'agissant des impôts indirects, seuls les intérêts de retard, majorations, pénalités ou amendes peuvent faire l'objet d'une remise. Il en va ainsi des impôts indirects, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée, que l'entreprise ne fait que collecter pour le compte de l'État, ou encore de la part salariale des cotisations sociales, qui constitue un prélèvement opéré sur la rémunération des salariés. L'article D 626-10 du code du commerce précise la liste des créances dites rémissibles.

⁸⁵ Article D 626-15 du code de commerce.

apprécier ce qu'un créancier privé accepterait dans une situation comparable⁸⁶. Cette approche vise à préserver l'égalité de traitement entre créanciers et à éviter que l'État et la sécurité sociale ne supportent un effort disproportionné, tout en assurant la conformité aux règles européennes relatives aux aides d'État. Les efforts des actionnaires et des dirigeants de l'entreprise mais aussi des partenaires de l'entreprise (et notamment les banques) sont également pris en considération pour calibrer le taux et le montant des remises éventuelles. Les CCSF, en cas de remises et sauf exception, peuvent accepter jusqu'à 50 % du montant des créances en principal.

En dehors des procédures de conciliation, sauvegarde ou de redressement judiciaire, des remises gracieuses sur les pénalités peuvent être accordées par les créanciers publics sur demande de l'entreprise et dans certaines conditions (il faut notamment que le principal ait été entièrement remboursé). Ces remises ne concernent pas que les entreprises en difficulté quand elles sont accordées hors CCSF.

L'octroi de délais de paiement doit s'accompagner de prises de garanties⁸⁷. Les types de garanties sont variables. Il peut s'agir de sûretés réelles (un gage sur une machine ou un stock, un nantissement de titres de propriété) ou de sûretés personnelles (par laquelle une autre personne s'engage à payer à la place du débiteur, telles que le cautionnement ou une garantie bancaire par exemple). En sauvegarde ou redressement judiciaire, ce sont les CCSF qui ont la compétence pour octroyer des demandes de cession de rang de privilège ou d'hypothèque ou d'abandon de ces sûretés.

Le privilège du Trésor et de la sécurité sociale

Le privilège du Trésor⁸⁸ est une sûreté réelle accordée par la loi qui garantit le recouvrement des impôts, taxes et autres créances fiscales. Il s'applique aux biens meubles et aux effets mobiliers corporels et incorporels du débiteur (véhicules, parts sociales, comptes bancaires, stocks, fonds de commerce, etc.). Le privilège du Trésor permet à l'État d'être prioritaire pour récupérer les créances dues par l'entreprise avant la plupart des autres créanciers. Il existe toutefois de nombreuses règles limitant sa portée afin de préserver un équilibre entre créanciers. Les salariés de l'entreprise par exemple bénéficient d'un « super privilège » qui les rend prioritaires dans certaines limites par rapport au Trésor.

L'administration doit procéder à la publication de ses créances afin de bénéficier de son privilège dans le cadre d'une procédure collective et conserver ainsi sa priorité par rapport aux autres créanciers. Cette publication ne peut toutefois intervenir après l'ouverture de la procédure⁸⁹. Depuis le 1^{er} juillet 2019⁹⁰, la publicité du privilège du Trésor dans le registre des sûretés mobilières tenu par le greffe du tribunal de commerce est obligatoire lorsque la somme des dettes fiscales du redevable dépasse 200 000 € (contre 15 000 € précédemment) au terme d'un semestre civil⁹¹.

⁸⁶ Exigence fixée par l'article L 626-6 et D 626-15 du code de commerce. Par contre les créanciers publics peuvent accorder des remises même en l'absence de dette privée.

⁸⁷ R 243-21 du code de la sécurité sociale : l'échéancier ou le sursis doivent être assortis de garanties du débiteur qui sont appréciés par le directeur de l'URSSAF.

⁸⁸ En réalité, l'expression « privilège du Trésor » renvoie aux différents privilèges dont bénéficie l'État sur ses différents produits fiscaux (CGI et code des douanes). Les inscriptions des privilèges du Trésor sont enregistrées par le greffier compétent à la demande du comptable public.

⁸⁹ Article L 622-30 du code de commerce.

⁹⁰ Loi Pacte et décret du 28 juin 2019.

⁹¹ Article 1929 quater CGI.

Pour la sécurité sociale⁹², jusqu'au vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 qui a supprimé cette obligation de publicité, les seuils réglementaires pour l'inscription de leur privilège étaient de 10 000 € pour les travailleurs indépendants, de 15 000 € pour les entreprises employant moins de 50 salariés et de 20 000 € pour les entreprises de 50 salariés et plus.

Le calendrier selon lequel les créanciers publics devaient rendre publiques leurs créances pour conserver leur priorité différaient entre celui prévalant pour les services fiscaux et la sphère sociale⁹³.

L'octroi d'un plan d'étalement des créances peut s'accompagner de la suspension des poursuites en cours d'exécution par les administrations concernées (sauf s'il y a un risque que le débiteur organise son insolvabilité). Toutefois, si le plan d'échelonnement accordé à l'entreprise n'est pas respecté (non-paiement d'une échéance, absence de déclaration sociale ou douanière), le plan est alors résolu de plein droit. Dans cette dernière hypothèse, les créanciers publics procèdent à la publicité de leur privilège pour la totalité des créances restant dues comprises dans le plan qui a été résolu.

Les créanciers publics reprennent également leurs actions en recouvrement : mise en demeure (ex : lettre recommandée ou apportée par un commissaire de justice) ou avis à tiers détenteurs (ex : saisie d'un loyer dû par un locataire)⁹⁴ ou encore saisie-immobilière ou saisie-vente.

Enfin, les créanciers publics peuvent assigner l'entreprise en procédure collective, c'est-à-dire saisir le tribunal pour qu'il ouvre une procédure collective. Le déclenchement d'une assignation en redressement ou en liquidation judiciaire intervient quand le constat est fait que l'entreprise est en cessation de paiement.

B - Des facilités de trésorerie pour un montant de 6,43 Md€ en 2024

L'échelonnement des créances publiques pour des entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie mais viables dans le long terme est une mesure de bonne gestion budgétaire car elle préserve le tissu économique tout en cherchant à sécuriser le recouvrement à terme des créances publiques. Ces échelonnements sont accordés, à la demande de l'entreprise, directement par les services fiscaux ou les URSSAF ou de manière coordonnée par les deux réseaux ce qui permet aux créanciers publics d'avoir une vision globale de la situation de l'entreprise.

En 2024, les facilités de trésorerie accordées ainsi aux entreprises représentaient un montant total de 6,43 Md€.

1 - 5,43 Md€ de délais de paiement accordés directement par les créanciers publics

En 2024, les délais de paiement accordés directement par les services de la DGFIP et les URSSAF, en dehors du cadre des CCSF, représentent un montant de 5,43 Md€.

⁹² Ces inscriptions regroupent toutes les créances dues aux URSSAF et autres institutions de prévoyance et organismes de retraite complémentaire.

⁹³ L'article 61 de la loi Pacte précise que le dépassement du seuil de 200 000 € s'apprécie au dernier jour de chaque semestre civil et que la publicité doit intervenir dans le mois suivant.

⁹⁴ Article L. 262 du LPF et article L 133-4-9 du code de la sécurité sociale.

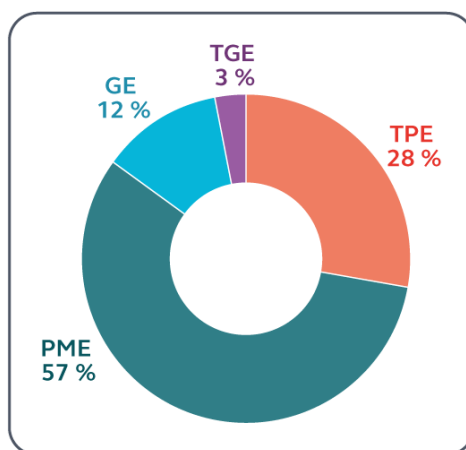
Concernant les URSSAF, la crise sanitaire s'était traduite par une forte hausse des demandes de délais, aux alentours de 50 000 par mois en 2023. Dans ces conditions, ils ont testé l'automatisation du traitement de ces demandes. 1,6 million de plans d'apurement dont 557 568 pour les entreprises employeuses ont ainsi été proposés de manière automatisée pendant la crise pour les entreprises de moins de 250 salariés et les travailleurs indépendants.

À la suite de la gestion des conséquences de cette crise et de la reprise du recouvrement, la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée en juin 2023 entre l'État et le réseau des URSSAF fixe comme ambition la conciliation au maximum de la sécurisation des encaissements et la pérennité des entreprises et des emplois afférents. Pour bénéficier d'un délai, les entreprises en difficulté doivent faire une demande motivée. Lorsque les conditions sont réunies⁹⁵, le délai de paiement est automatiquement accordé dans les 48 heures sans intervention d'un conseiller.

Cette orientation, conjuguée à une hausse du nombre d'entreprises en difficulté, se traduit par un volume élevé de plans d'étalement de créances accordés directement par les URSSAF.

En 2024, les URSSAF ont mis en place 385 800 plans (en baisse de 19,4 % par rapport à 2023), pour un encours total de 4 Md€. Parmi ces plans, 310 648 (soit 81 %) concernent les travailleurs indépendants dont 133 933 auto-entrepreneurs. L'encours total pour les travailleurs indépendants est de 2 Md€, soit 50 % des encours totaux. Hors travailleurs indépendants, les TPE-PME sont les principales bénéficiaires de cette facilité de trésorerie.

Graphique n° 3 : répartition des délais accordés par les URSSAF en 2024 selon la taille de l'entreprise, hors travailleurs indépendants (total : 1,7 Md€)



Source : ACOSS (données CNASED)

En 2024, la durée des plans était de 11,1 mois en moyenne et diminue quand la taille de l'entreprise augmente : 11,5 mois pour les travailleurs indépendants et 8,3 mois pour les TPE contre 2,9 mois pour les très grandes entreprises.

En 2025, le taux de respect des plans à six mois était de 60 %⁹⁶ pour les employeurs privés (60 % pour les artisans commerçants et 56 % pour les auto-entrepreneurs).

⁹⁵ Créances en dessous d'un certain montant, absence de périodes débitrices multiples par exemple.

⁹⁶ Pour les délais accordés jusqu'en juin 2025.

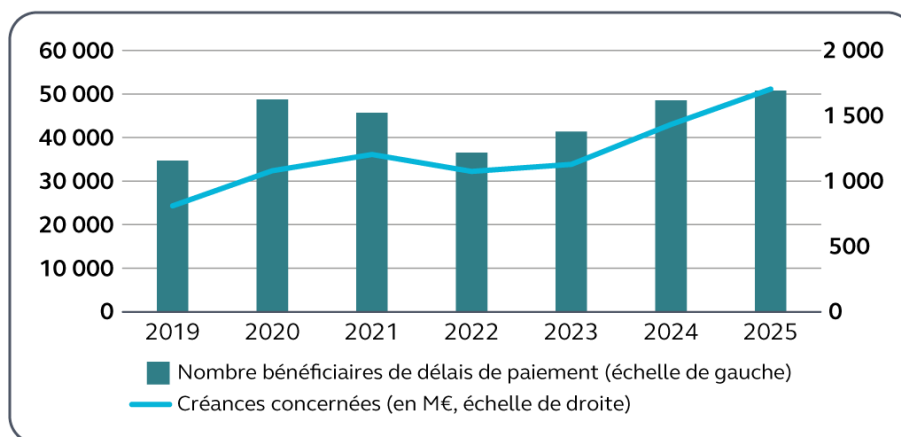
Au global, dans le champ des créances sociales, l'amélioration constatée après la crise en matière de taux d'impayés des entreprises s'est poursuivie tout au long de 2024 malgré un contexte conjoncturel moins favorable. Le taux d'impayés des entreprises ayant des salariés se situe à 1,54 % fin août 2025, en amélioration par rapport à août 2024 (1,67 %) et août 2019 (1,63 %). Concernant les travailleurs indépendants, les taux de 2025 sont également très proches de ceux des autres années.

Le cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027 de la DGFIP focalise son action en soutien aux entreprises sur l'accompagnement fiscal mis en place en 2018, l'action des conseillers départementaux aux entreprises en difficulté et le rapprochement et la coopération avec la sphère sociale en matière de recouvrement forcé.

Alors que l'État en a fait un enjeu de la convention d'objectifs et de gestion signée avec le réseau des URSSAF⁹⁷, la DGFIP n'a pas d'objectif explicite sur l'amélioration de la performance du recouvrement tout en accompagnant les entreprises en difficulté. Le sujet n'est pas non plus suivi en conseil national d'accompagnement et de soutien aux entreprises en difficulté (CNASED) contrairement à ce qui est fait pour les URSSAF.

En dépit de l'absence d'objectif explicite en la matière, le nombre des entreprises bénéficiaires et l'encours afférent sont du même ordre de grandeur que ceux des URSSAF pour les entreprises hors travailleurs indépendants. La DGFIP a en effet octroyé 53 801 délais de paiement pour 48 525 bénéficiaires et un encours total de 1,43 Md€, soit 0,3 % des recettes fiscales nettes du budget de l'État⁹⁸ en 2024, contre 68 749 entreprises hors travailleurs indépendants pour un encours de 1,69 Md€ du côté des URSSAF.

Graphique n° 4 : entreprises bénéficiaires de délais de paiement pour leur créances fiscales et montant total des créances concernées (2019-2025)



Source : DGFIP

Compte tenu de l'effort consenti par les créanciers publics, un suivi commun plus régulier de ces facilités de trésorerie et du taux de respect des échelonnements accordés pourrait se justifier.

⁹⁷ La COG entre l'État et l'ACOSS signée en juin 2023 fixe quatre objectifs et vingt indicateurs (hors outre-mer) pour améliorer la performance du recouvrement tout en accompagnant les entreprises en difficulté.

⁹⁸ 467,6 Md€ de recettes fiscales nettes en 2024.

Une démarche proactive expérimentale des URSSAF pour accorder des délais dont les enseignements restent à tirer

La volonté de faciliter la gestion de l'entreprise en allégeant les procédures administratives a conduit les URSSAF à expérimenter, dans quatre régions⁹⁹, l'octroi automatique d'un délai de trois mois dès le premier incident de paiement.

Cette action proactive, à l'initiative non pas de l'entreprise mais de l'organisme collecteur lui-même, vise plus particulièrement les auto-entrepreneurs, les travailleurs indépendants classiques et, sous certaines conditions, les entreprises employant des salariés.

Cette expérimentation est en cours d'évaluation au regard de ses effets sur la relation avec les usagers, sur le recouvrement de l'ensemble des dettes ainsi que sur les recettes effectivement perçues par les URSSAF.

2 - 1 Md€ accordé de manière coordonnée par les créanciers publics pour un nombre restreint d'entreprises

La CCSF, dont le secrétariat permanent est assuré par la DDFIP, est compétente¹⁰⁰ pour examiner les dossiers constitués par les entreprises qui la sollicitent, en particulier en cas de cumul de dettes sociales et fiscales. Une fois que la CCSF a accepté de traiter un dossier, les décisions sont prises à l'unanimité¹⁰¹ quand cela concerne des délais de paiement, après avoir éventuellement reçu le chef d'entreprise et ses conseils. Concernant les remises, la CCSF recueille l'avis des comptables publics et des représentants des URSSAF et le communique aux administrateurs judiciaires mais les comptables ne sont pas tenus de suivre sa délibération. Un guide pédagogique confidentiel interministériel de septembre 2011¹⁰² encadre leur fonctionnement et leurs modalités d'intervention.

En comparaison des étalements de créances mis en œuvre directement, l'activité des CCSF est plus restreinte en nombre d'entreprises traitées. 3 367 plans ont ainsi été octroyés en 2024 pour un montant toutes créances fiscales et sociales confondues de 1,1 Md€. 1 701 plans ont fait l'objet d'un réexamen. En 2025, le montant des créances fiscales et sociales concernées a fortement augmenté pour atteindre 1,8 Md€ (pour 3 786 nouveaux plans).

Les dossiers en CCSF étaient en nette décroissance avant la crise sanitaire, avec une baisse de près de 25 % des saisines entre 2016 et 2019. Leur nombre a atteint son niveau le plus bas en 2021, avec moins de 2 000 saisines. Logiquement au vu de la hausse du nombre d'entreprises en difficulté, l'activité des CCSF a cependant connu une croissance soutenue depuis 2023, tant en nombre de bénéficiaires (+ 26 %) qu'en montants accordés (+ 71 %) ou encore en réexamen de plans.

⁹⁹ Bourgogne depuis juillet 2023, étendue à Nord Pas-de-Calais, Île-de-France et Rhône-Alpes début 2025 afin de disposer d'un cadre d'évaluation robuste et suffisamment étayé.

¹⁰⁰ Décret n° 2007-686 du 4 mai 2007.

¹⁰¹ La décision prise à l'unanimité concernant les délais de paiement s'impose aux différents membres chargés du recouvrement.

¹⁰² Co-signé DGFIP, direction générale des douanes et droits indirects, DSS, DGEFP, direction des affaires financières, sociales et logistiques du ministère chargé de l'agriculture.

**Tableau n° 4 : nombre et montant (en euros) des plans octroyés par la CCSF
entre 2021 et 2025**

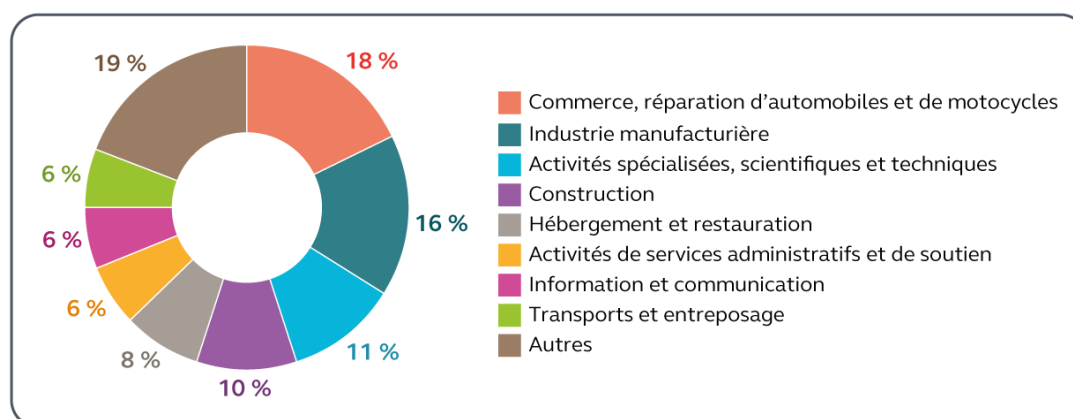
	Nouveaux plans	Montant moyen du plan	Montant total	Max
2021	547	643 124	326 064 055	40 504 353
2022	1 715	390 641	644 948 749	21 155 131
2023	3 013	478 825	1 376 622 290	145 923 734
2024	3 367	324 663	1 093 141 772	25 758 961
2025	3 786	492 637	1 848 865 319	74 842 359

Source : DGFIP/MCCE

Le commerce, l'industrie, la construction et l'hébergement-restauration représentent plus de 50 % de l'activité des CCSF sur la période 2021-2025.

La durée moyenne des plans par département est de 21 mois et a retrouvé son niveau d'avant-crise (30 mois en 2022). En 2025, 649 plans ont été dénoncés.

**Graphique n° 5 : répartition des plans CCSF par secteur
sur la période 2021-2025 (en nombre d'entreprises)**



Source : DGFIP/MCCE

Les remises recommandées dans le cadre des CCSF portent essentiellement sur les pénalités, lorsque le plan d'apurement a été respecté. Elles sont d'un montant global très limité. En 2024, les dettes fiscales et sociales ayant fait l'objet d'une remise représentaient en effet 10,3 M€¹⁰³ contre 11 M€ en 2018 et 5 M€ en 2019. Ce chiffre est toutefois vraisemblablement sous-estimé car les comptables qui sont décisionnaires en la matière n'informent pas toujours la CCSF des remises qu'ils accordent.

¹⁰³ DGFIP, données Statéco.

Dans le cadre des procédures collectives les remises de créances fiscales sont estimées à 224,8 M€ en 2024. Elles portent très majoritairement sur les pénalités. En 2024, le principal ne représente que 29,7 M€, soit 13 % de ces remises.

Sachant que le stock des créances fiscales détenues par l'État sur les entreprises en procédures collectives est de 10,52 Md€ en 2024 (cf. *supra*), le taux apparent¹⁰⁴ de remises de créances fiscales est de 2,13 %.

Alors que les remises sont autorisées par le code de commerce en procédure de conciliation, sauvegarde et ou de redressement judiciaire pour « *faciliter la restructuration financière de l'entreprise en difficulté, la poursuite de son activité économique et le maintien de l'emploi* »¹⁰⁵ et dans des conditions similaires à celles qui seraient accordées par des créanciers privés (et jusqu'à 50 % du montant des créances en principal), ce taux de remise, tel qu'il ressort des données disponibles, est particulièrement faible.

C - Des assignations en hausse et une réforme inachevée de l'inscription des privilèges des créanciers publics

La souplesse des créanciers publics en matière d'étalement des créances s'accompagne d'un volume élevé d'assignations, par ces mêmes créanciers, de l'entreprise en redressement ou liquidation judiciaire et d'une volonté de renforcement de la performance du recouvrement.

1 - Un volume d'assignations qui reste élevé

L'assignation en redressement ou liquidation judiciaire est engagée par les créanciers publics quand l'entreprise est en cessation de paiement et que toutes les voies de recouvrement amiable, au travers notamment de l'octroi de délais de paiement, ou de recouvrement forcé ont été mises en œuvre. La décision d'assignation s'impose normalement à eux au regard des enjeux d'équité de traitement des entreprises (et pour éviter tout soutien abusif). Avant l'assignation, les URSSAF et la DGFIP peuvent organiser avec l'entreprise des « rendez-vous de la dernière chance » pour essayer d'expertiser s'il y a d'autres solutions d'accompagnement avant de procéder à l'assignation.

Au troisième trimestre 2025, 22 % des entreprises employeuses en redressement judiciaire et 15 % de celles en liquidation judiciaire ont fait l'objet d'une assignation de l'URSSAF au cours des six mois précédents, soit toujours nettement moins qu'avant la crise sanitaire (respectivement 35 % et 23 % fin 2019).

En 2024, les URSSAF ont effectué 16 500 assignations toutes catégories d'entreprises confondues (dont 14 481 employeurs). Le nombre d'assignations mensuelles par les URSSAF a nettement augmenté à partir de septembre 2023 du fait de la reprise progressive du recouvrement forcé entre février et mars 2023 sur les entreprises employeurs notamment.

¹⁰⁴ Ce taux est qualifié d'apparent car il est obtenu en divisant le volume des créances fiscales remises au cours de l'année 2024 par le montant total du stock de créances au 31/12/24, quelle que soit la date de rattachement de ces créances. Les systèmes d'information de la DGFIP ne permettent pas, en effet, de rattacher les créances fiscales considérées à leur année d'origine.

¹⁰⁵ Article D 626-15 du code de commerce.

Le montant moyen des assignations par les URSSAF diminue chaque année pour se rapprocher de celui d'avant la crise. En moyenne, sur l'année 2024, le montant des assignations se situe autour de 70 500 € contre 40 000 € en 2019.

Le nombre des assignations par la DGFIP s'avère du même ordre de grandeur (de l'ordre de 9 500 assignations pour les seules liquidations judiciaires étaient comptabilisées en 2024)¹⁰⁶.

La DGFIP et l'ACOSS recommandent à leurs deux réseaux respectifs de se coordonner localement pour limiter leur charge administrative en évitant des assignations en doublon.

2 - La modification des textes relatifs aux privilèges des créanciers publics

Les règles relatives aux conditions d'exercice du privilège des créanciers publics, qu'il s'agisse des montants de créances concernées, des délais d'inscription au registre des greffes ou de la durée de validité de ces privilèges, diffèrent entre le Trésor public et les URSSAF.

À partir d'un certain montant de créance, les DGFIP et les URSSAF doivent inscrire leur privilège au registre des sûretés mobilières et autres opérations connexes, tenu par le greffe du tribunal de commerce ou le tribunal judiciaire¹⁰⁷. Cette inscription conditionne l'opposabilité du privilège, qui leur confère un rang prioritaire par rapport aux autres créanciers, en cas de défaillance du débiteur ou par exemple de cession de fonds (à défaut, les créances sont réputées chirographaires). En inscrivant leur privilège au registre, les créanciers rendent public le fait que l'entreprise est débitrice et alertent ses partenaires des difficultés qu'elle rencontre.

Depuis 2019 pour le Trésor public¹⁰⁸ et 2026 pour les URSSAF¹⁰⁹, les obligations de publicité de leur privilège par les créanciers publics ont été fortement limitées. La réforme de 2019 a réhaussé le seuil d'inscription des privilèges du Trésor public à 200 000 €. Celle de 2026 a supprimé l'obligation de publicité pour les créances sociales tout en introduisant une obligation d'information par les URSSAF du président du tribunal de commerce lorsque le montant de cotisations impayées dépasse un certain seuil, dont le niveau doit être fixé par voie réglementaire¹¹⁰.

L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics vise à :

- sécuriser le recouvrement des créances publiques, le basculement rapide et non anticipé d'une entreprise en procédure collective fragilisant notamment les créances sociales qui n'auraient pas pu être inscrites à temps ;
- alléger la charge administrative pour les services de la DGFIP et des URSSAF ;
- contenir l'effet parfois autoréalisateur de la publicité faite par le créancier public lorsqu'il inscrit son privilège. En effet, la prise de connaissance de cette publicité par ses partenaires économiques (clients, fournisseurs, établissements financiers, etc.) peut susciter des inquiétudes et ainsi accélérer des difficultés encore passagères ou réversibles.

¹⁰⁶ Copil pré CNASED, extrapolation sur un an des chiffres donnés pour le troisième trimestre 2024.

¹⁰⁷ Article 1929 quater du code général des impôts (CGI) et article L. 243-5 du code de la sécurité sociale.

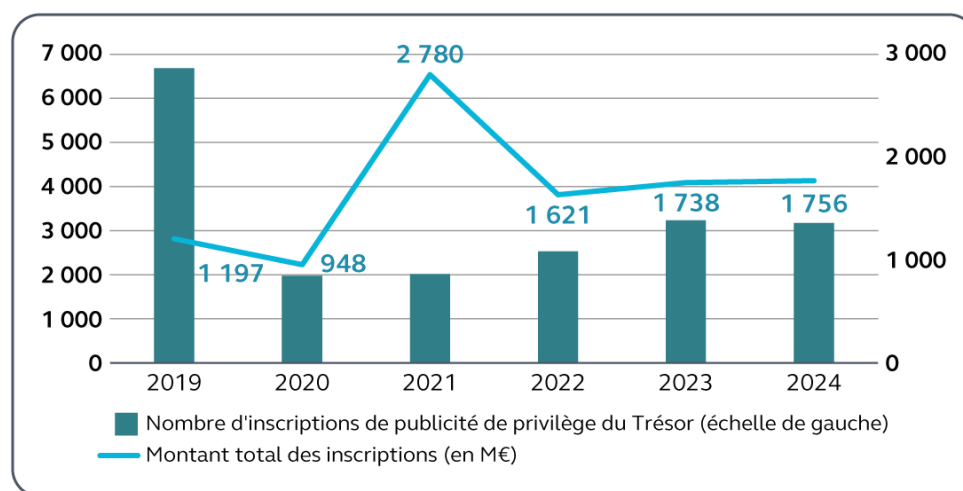
¹⁰⁸ Décret n° 2019-683 du 28 juin 2019 relatif au seuil de publicité obligatoire du privilège du Trésor pour les créances mentionnées à l'article 1929 quater du code général des impôts et aux articles 379 et 379 bis du code des douanes.

¹⁰⁹ Loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

¹¹⁰ Nouvel article L. 115-10 du code de la sécurité sociale.

Le Trésor public est à l'origine de 10 à 15 % du nombre des inscriptions de privilèges, l'essentiel relevant des URSSAF¹¹¹. En 2024, le montant total des privilèges du Trésor public s'établit à 1,7 Md€, soit près de 50 % de plus qu'avant la réforme de 2019. Corrigée de l'inflation, la hausse demeure significative (+ 29 %). Le nombre de créances inscrites supérieures à 500 000 € a plus que doublé. La même année, les URSSAF ont quant à elles procédé à 24 000 inscriptions pour un montant global de 1,5 Md€ proche de celui de l'État et à rapporter aux 2,7 Md€ de créances restant à recouvrer pour cette même année.

Graphique n° 6 : évolution du nombre et du montant des inscriptions de privilège du Trésor (2019-2025)



Source : DGFIP (données au 30/06/25)

Du point de vue de l'État, la réforme de 2019 a atteint son objectif d'allègement de la charge administrative sans nuire au recouvrement. Les inscriptions inférieures à 200 000 € représentaient près de 82 % du nombre total de privilèges, contre seulement 15 % en 2024. Et si le nombre d'inscriptions a baissé de 70 % entre 2019 et 2020, leur montant n'a baissé que de 21 %.

Le compromis trouvé par la LFSS pour 2026 entre allègement de la charge administrative des URSSAF et prévention des difficultés des entreprises sous l'égide des tribunaux de commerce est par ailleurs cohérent avec la volonté des pouvoirs publics de renforcer le rôle des juridictions commerciales en matière de prévention et d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Cette évolution soulève toutefois une question de cohérence d'ensemble, dans la mesure où le régime de publicité applicable au privilège du Trésor demeure distinct. Dans cette perspective, l'extension aux créances fiscales d'un dispositif analogue est à étudier de même que l'alignement des délais d'inscription qui, aujourd'hui, peuvent entraîner des problèmes de coordination des créanciers publics dans le traitement des entreprises en difficulté en CCSF ou lorsque l'entreprise est en procédure amiable ou collective.

¹¹¹ Donnée Infogreffe.

D - Les pistes d'amélioration

1 - Une coordination entre créanciers publics qui doit continuer à se renforcer

Afin de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique, la poursuite de l'amélioration de la coordination entre les réseaux de l'URSSAF et de la DGFIP en matière de détection et d'accompagnement des entreprises en difficulté constitue un des axes retenus dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et le réseau des URSSAF en juin 2023.

Plusieurs actions prioritaires sont retenues avec la poursuite de l'accompagnement coordonné mis en œuvre à la suite du plan national de sortie de crise de 2021 (et notamment le suivi opérationnel des entreprises en risque de défaillance) ; l'amélioration du traitement des débiteurs communs, au travers d'un accueil coordonné ou conjoint ; la coordination des politiques d'octroi de délais et d'harmonisation des pratiques en matière de procédures collectives ou encore le développement d'une coordination post-CCSF lorsque le plan est rompu ou refusé.

Concernant l'accompagnement des entreprises en difficulté, 91 DDFIP ont signé une convention avec les URSSAF pour mettre en place une approche de premier niveau dans les espaces de l'URSSAF à destination principalement des travailleurs indépendants. Ces entrepreneurs sont ainsi accompagnés dans l'utilisation des services en ligne sur le site impots.gouv.fr et les agents des URSSAF ont été formés aux questions fiscales par les agents de la DDFIP. Certaines régions comme l'Île-de-France ont aussi organisé des accueils communs URSSAF-DDFiP et des webinaires à visée collective.

Par ailleurs, en lien avec une démarche souhaitée par les ministres de rapprochement entre les sphères fiscale et sociale, une circulaire commune DGFIP-ACOSS met depuis juillet 2021 à disposition une convention type à mettre en œuvre au niveau local pour améliorer le recouvrement des recettes fiscales et sociales. Un suivi de ces travaux est effectué au niveau national, qui s'appuie également sur des expérimentations au niveau local. Pour faciliter ces travaux, la loi de finances pour 2025¹¹² a modifié, comme le préconisait la Cour¹¹³, les textes pour permettre aux services de la DGFIP et des URSSAF de se communiquer spontanément des informations relatives à leurs usagers respectifs dès lors qu'elles sont nécessaires au renforcement de l'efficacité du recouvrement.

Cette convention type a été déclinée dans l'ensemble des deux réseaux, conduisant à une augmentation des demandes d'information en matière de recouvrement (au nombre de 8 720 en 2024 contre 978 en 2021) et une meilleure connaissance mutuelle des périmètres d'activité et des process avec toutefois des pratiques d'échange hétérogènes selon les territoires¹¹⁴.

¹¹² Article L. 152 du livre des procédures fiscales : possibilité de transmettre spontanément sous forme de listes, des informations à son partenaire, sans demande préalable et nominative de sa part.

¹¹³ Cour des comptes, *La détection et le traitement des difficultés des TPE et PME*, observations définitives, septembre 2024.

¹¹⁴ L'organisation territoriale sensiblement différente des deux réseaux (les 22 URSSAF en métropole sont régionales quand les services déconcentrés de la DGFIP sont organisés à l'échelle départementale) ne facilite pas les travaux communs.

L'échange de données entre les deux réseaux permet également l'identification de débiteurs communs¹¹⁵ susceptibles de faire l'objet d'actions, qu'il s'agisse d'un accompagnement personnalisé ou d'une procédure contentieuse (assignation). Des rendez-vous communs sont ainsi organisés par les deux réseaux avec les débiteurs identifiés. L'initiative est jugée concluante par les deux réseaux là où elle a été mise en œuvre. Les travaux sont néanmoins chronophages à ce stade et le nombre de ces rendez-vous communs reste particulièrement limité (une cinquantaine au niveau national, certaines entreprises ayant par ailleurs refusé le rendez-vous). Leur augmentation nécessiterait des évolutions des systèmes d'information, dont le retour sur investissement doit être évalué, et une réflexion serait nécessaire sur l'articulation de cette démarche avec les cas de recours à la CCSF, qui se saisit de dossiers à la demande des entreprises.

Les débiteurs communs aux URSSAF et DDFiP en Île-de-France

À la fin mars 2025, les deux réseaux suivaient 1,8 million d'entreprises en Île-de-France. Parmi elles, 300 000 étaient débitrices auprès de l'URSSAF et 200 000 auprès des DDFiP, dont 60 000 communes aux deux réseaux, avec 47 000 n'ayant fait l'objet d'aucun suivi ou traitement (plan d'étalement, etc.). La moitié des créances concernées s'élevait à moins de 2 500 €, représentant un enjeu financier limité. En ne retenant que les créances supérieures à 20 000 €, tout en excluant les grandes entreprises – suivies au niveau national et disposant de services internes spécialisés –, 20 % des débiteurs communs identifiés concentrent à eux seuls 90 % des montants dus.

2 - Un suivi insuffisant des garanties et de leur activation

Si les textes prévoient que tout octroi de délai de paiement s'accompagne de la prise de garanties, leur nature et leur montant sont toutefois laissés à l'appréciation du directeur de l'URSSAF pour les créances sociales, du comptable public quand il s'agit de créances fiscales et de la CCSF quand le dossier est traité dans ce cadre.

La décision du créancier public dépend de sa propre appréciation du risque de non-recouvrement et de la capacité de l'entreprise débitrice à fournir des garanties. En effet, l'obtention d'une garantie peut être coûteuse pour l'entreprise et sa formalisation juridique prendre du temps (par exemple dans le cas d'une hypothèque), ce qui peut être difficilement compatible avec sa situation de trésorerie. Les créanciers publics n'étant généralement pas les seuls à vouloir sécuriser leur créance, l'entreprise peut en outre avoir déjà gagé les actifs susceptibles de l'être. Certains types de garanties plus complexes à mettre en œuvre peuvent par ailleurs être écartés, ce qui restreint les possibilités de sécurisation des créances. Ainsi, les nantissements de fonds de commerce sont, sauf exception, refusés en raison de la difficulté d'évaluation de l'actif concerné.

¹¹⁵ Si elle devrait aller de soi, l'identification de débiteurs communs se heurte en pratique à plusieurs difficultés. En particulier, les dates d'exigibilités diffèrent entre les deux organismes : les cotisations sociales sont recouvrées mensuellement par les URSSAF, tandis que les échéances fiscales relèvent de modalités variables selon la nature de l'impôt. Ce n'est qu'au mois d'octobre que les données peuvent être croisées de manière pertinente. L'objectif de ces croisements est de repérer les débiteurs communs n'ayant obtenu aucun délai de paiement et qui, de ce fait, ne bénéficient pas d'un accompagnement.

Enfin, les garanties doivent être proportionnées au montant des sommes à recouvrer. Alors qu'une partie des délais de paiement sont accordés de façon quasi automatique et donc sans garantie, la politique nationale des URSSAF préconise la prise de garanties en cas de plans d'étalement longs ou à fort enjeux financiers. Les services des DDFIP peuvent cependant exiger des garanties même pour des montants très faibles, afin d'éviter un aléa moral qui pourrait encourager les comportements opportunistes de certains débiteurs.

Au-delà de la technicité du droit des sûretés, la prise de garanties et leur activation demeurent complexes. Les URSSAF ne disposent pas, contrairement aux DDFIP, d'informations relatives à la situation patrimoniale de l'entreprise et de ses dirigeants. Un meilleur partage des données entre les deux réseaux est dès lors souhaitable lorsque des délais de paiement sont accordés directement par l'un des créanciers publics.

En CCSF, la négociation d'une garantie nécessite la signature de l'ensemble des créanciers publics concernés. Or, ces créanciers peuvent être multiples : dans le cas où une entreprise a des établissements dans plusieurs régions, plusieurs URSSAF peuvent être sollicitées¹¹⁶. Il en va de même quand des organismes de retraite complémentaire et de prévoyance sont également créanciers. Il peut en résulter des retards dommageables pour la sécurisation des créances. C'est d'ailleurs pour pallier cette difficulté que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 autorise, pour trois ans, les directeurs d'organismes de sécurité sociale à donner au président de la CCSF procuration pour signer les actes de mise en place des sûretés et garanties.

Le créancier public doit proportionner les diligences exercées aux enjeux des différentes créances. Certaines garanties ne sont donc pas toujours activées quand les frais d'engagement et charges administratives sont trop lourds au regard du gain attendu. À titre d'exemple, récupérer la gestion d'un stock d'entreprise (par exemple de boulons) peut s'avérer coûteux en gestion pour le créancier public.

Les créanciers publics suivent à leur niveau les garanties obtenues et leur activation. La CCSF du département de Paris rapporte ainsi que 15,8 % de ses plans d'étalement de créances sont octroyés avec des garanties. L'ACOSS indique que si le privilège dont bénéficie ses créances concerne un montant de l'ordre de 1,95 Md€ en 2024 et 2025, les principales sûretés prises par les Urssaf sont de l'ordre de 109 M€ en 2025 sans que ce chiffre soit exhaustif¹¹⁷.

Il n'existe en effet pas au niveau national de suivi des garanties qui ont été obtenues par les créanciers publics ni de suivi de leur activation (y compris quand il s'agit de garanties négociées en CCSF). À défaut de système d'information permettant un suivi de remontées automatisé, des enquêtes régulières auprès des CCSF, des services des impôts des entreprises et des URSSAF sur ce sujet en particulier permettraient de progresser. Il s'agirait ainsi d'avoir une meilleure visibilité sur les pratiques réelles des créanciers publics et des CCSF afin de mieux cerner les enjeux et difficultés de mise en œuvre et faire, le cas échéant, évoluer la doctrine en la matière.

¹¹⁶ Dans le cas des entreprises à établissements multiples ou quand son siège social ne correspond pas à celui de son activité, il y a désignation d'une CCSF « pilote ».

¹¹⁷ Montant prenant en compte les nantissements, les hypothèques (légales, conventionnelles et judiciaires) les cautionnements mais non exhaustif car certaines sûretés ne font l'objet d'aucune remontée dans le système informatique (et notamment les fiducies et les gages).

II - Une mobilisation d'instruments complémentaires qui doivent rester ciblés

La politique de l'État de soutien aux entreprises en difficulté ne se limite pas aux étalements de créances et éventuelles remises. Outre le dispositif de financement de l'activité partielle qui vise à préserver le capital humain des entreprises en difficulté, l'État mobilise notamment des leviers financiers dans un nombre limité de cas. En particulier les prêts accordés dans le cadre du fonds de développement économique et social doivent s'inscrire dans le respect de la réglementation relative aux aides d'État pour éviter les distorsions de concurrence et limiter les inégalités de traitement.

A - L'activité partielle pour sauvegarder le capital humain d'entreprises en difficulté conjoncturelle

L'activité partielle¹¹⁸ (AP) est un dispositif qui permet aux entreprises de réduire temporairement l'activité de leurs salariés (en réduisant leurs horaires de travail ou en fermant temporairement l'établissement) tout en assurant une indemnisation compensant partiellement ou totalement la perte de salaire prise en charge par l'État et l'assurance chômage. Pour les entreprises c'est un moyen de faire face à une baisse d'activité sans recourir aux licenciements économiques, tout en conservant leur capital humain. Ce dispositif a été massivement utilisé pendant la crise covid 19.

Destinée aux entreprises confrontées à une réduction temporaire d'activité résultant de difficultés conjoncturelles ou exceptionnelles, l'activité partielle a été complétée ces dernières années par deux outils spécifiques : l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'activité partielle de longue durée rebond (APLD-R). Ces dispositifs s'adressent à des entreprises confrontées à des difficultés temporaires dont les effets peuvent s'inscrire dans la durée, sans toutefois compromettre leur pérennité. Les entreprises en procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire peuvent solliciter l'APLD-R. L'entreprise doit s'engager en matière d'emploi et de formation de ses salariés.

Même si l'APLD et l'APLD-Rebond ont été instituées pour une durée limitée¹¹⁹ et n'ont pas été reconduites, elles marquent une inflexion notable de la doctrine de l'État. Cette inflexion conduit à poser la question de l'articulation des dispositifs d'activité partielle avec les mécanismes d'étalement de créances mis en œuvre par les créanciers publics, notamment les CCSF.

En 2025, le recours à l'activité partielle, incluant le dispositif de droit commun et l'activité partielle de longue durée et rebond, a concerné 8 842 entreprises (contre 11 068 en 2024) pour un montant de 171,1 M€ d'allocations¹²⁰. Le nombre d'entreprises concernées baisse depuis 2023 ce qui traduit un retour progressif vers des niveaux proches de ceux observés

¹¹⁸ Dispositif encadré par les articles L. 5122-1 et suivants et R. 5122-1 et suivants du code du travail.

¹¹⁹ Le dispositif d'APLD était conditionné au dépôt d'un accord par l'entreprise au plus tard le 31 décembre 2022, pour l'APLD-R la date limite est fixée au 28 février 2026.

¹²⁰ Données DGEFP, consommation part État-UNEDIC confondue.

avant la crise sanitaire¹²¹. Les entreprises bénéficiaires sont majoritairement de petite taille : 61 % d'entre elles emploient moins de dix salariés pour l'activité partielle de droit commun (contre environ 15 % pour l'APLD et l'APLD-R). L'APLD et APLR-R concernent à plus de 70 % l'industrie manufacturière.

De manière très exceptionnelle, l'activité partielle peut également être mobilisée pendant une phase transitoire de recherche d'un repreneur, afin de permettre à l'entreprise de maintenir ses effectifs dans l'attente d'une reprise d'activité. Dans le cadre de dossiers suivis par le CIRI, l'État peut ainsi accepter des aménagements dérogatoires aux règles de droit commun, lorsque la préservation de l'emploi et des chaînes de valeur stratégiques le justifie et qu'une solution de reprise crédible est en cours de structuration. Ainsi, dans le cas de l'entreprise Novasco, le dispositif d'activité partielle, puis d'activité partielle de longue durée, a été maintenu au-delà des plafonds habituels sur le site d'Hagondange afin de permettre l'aboutissement d'un projet de reprise. Ces aménagements relèvent d'un traitement *ad hoc*, strictement limité aux dossiers présentant des enjeux majeurs d'emploi et de continuité industrielle.

Si la demande d'activité partielle peut être cumulée avec une procédure devant la CCSF, ces dispositifs sont instruits et pilotés de manière disjointe. L'examen d'un dossier en CODEFI ou en CCSF intègre l'existence d'un recours à l'activité partielle. En revanche, l'instruction d'une demande d'activité partielle ne prend pas en compte le recours à d'autres dispositifs, notamment les échelonnements de dettes fiscales ou sociales sauf pour l'APLD-R.

Cette absence de coordination se traduit également par une redondance des informations demandées aux entreprises, sans partage structuré des données entre administrations. Une articulation plus étroite avec les autres outils d'accompagnement permettrait pourtant d'en renforcer la cohérence d'ensemble, en facilitant les démarches des entreprises et en améliorant la coordination de l'intervention publique. Des travaux communs aux DDETS, DARP et CRP devraient permettre d'harmoniser les pratiques entre départements par l'élaboration de lignes directrices communes.

B - L'État comme facilitateur de la restructuration des grandes entreprises en difficulté financière : une spécificité française

Le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)¹²² est une singularité française. La spécificité de son action au sein de l'État tient à ce qu'il agit comme une structure neutre de médiation, un facilitateur dans le traitement de dossiers particulièrement complexes. Seules les entreprises qui l'ont sollicité peuvent bénéficier de son accompagnement.

1 - L'objectif du CIRI : des emplois durables et la défense des intérêts de l'entreprise

La circulaire du 9 janvier 2015 relative au traitement des difficultés des entreprises précise que l'action des services de l'État en ce domaine « *vise au maintien ou à la création d'emplois durables et poursuit la seule défense des intérêts de l'entreprise, qui peuvent être différents de*

¹²¹ 11 406 en 2019.

¹²² Intégré à la direction générale du Trésor où il constitue un bureau, le secrétariat général du CIRI est constitué de 12 agents, dont huit rapporteurs.

ceux des actionnaires, clients ou créanciers ». Le CIRI intervient dans ce cadre, qui admet que la recherche d'une solution de redressement puisse, dans certaines circonstances, ne pas coïncider avec les intérêts immédiats de l'État créancier.

Dans un premier temps, le CIRI établit un diagnostic partagé de la situation de l'entreprise, généralement sur la base d'un audit réalisé par un cabinet spécialisé et financé par l'entreprise (sauf impossibilité financière, auquel cas des crédits spécifiques peuvent exceptionnellement être mobilisés)¹²³. Ce diagnostic sert de fondement à l'élaboration d'un plan de redressement construit avec les partenaires de l'entreprise (financeurs, clients, fournisseurs), en fonction de la nature des difficultés rencontrées, conjoncturelles ou structurelles.

Le rôle du CIRI consiste alors à apprécier la capacité du projet à emporter l'adhésion des parties prenantes et à assurer, à moyen terme, la pérennité de l'entreprise. Son apport réside dans sa capacité à favoriser un équilibre global entre les intérêts en présence, en agissant comme tiers de confiance dans la négociation, plutôt que dans la définition d'une stratégie industrielle ou commerciale propre, ou dans l'anticipation fine des évolutions de marché.

Dans un second temps, le CIRI anime les négociations financières entre les parties prenantes appelées à contribuer au financement du plan, qu'il s'agisse des actionnaires, des établissements bancaires, y compris Bpifrance lorsqu'elle a financé l'entreprise, ou des créanciers publics notamment.

L'efficacité de l'action du CIRI repose en partie sur une forme d'autorité morale et de reconnaissance de son expertise parmi les acteurs de la restructuration des entreprises en difficulté. La négociation qu'il mène peut aussi porter sur des sujets de gouvernance de l'entreprise elle-même (par exemple, la mise en place d'une direction financière plus solide).

Pour aboutir à un plan accepté par tous, le CIRI dispose de leviers de financement. Il peut recommander à la CCSF concernée d'accorder un plan d'étalement des créances fiscales et sociales ou des abandons de créances accompagnés de prises de garanties, dans le respect du cadre rappelé dans la première partie du présent chapitre. Il peut aussi, de manière exceptionnelle, accorder des prêts dans le cadre du FDES (cf. *infra*) pour participer au bouclage du tour de table financier.

Outre ces deux outils, il peut également solliciter des financements des collectivités territoriales, mobiliser des aides sectorielles pour boucler le plan de refinancement de l'entreprise, des dispositifs spécifiques ou encore faciliter la recherche de nouveaux investisseurs, partenaires ou repreneurs en lien avec la MIRE. Comme le montre le cas de l'entreprise METEX abordé *infra*, le CIRI peut également mobiliser des outils non financiers (déclenchement de mesures *anti-dumping* par exemple).

Concernant le financement du projet de restructuration, les actionnaires doivent cependant être les premiers contributeurs ou à défaut, de nouveaux investisseurs, puis les partenaires de l'entreprise. Ce n'est que dans des cas très particuliers que l'État peut participer au tour de table, la circulaire de 2015 exigeant systématiquement des garanties de qualité et de premier rang (clause dite de *new money*)¹²⁴.

¹²³ Les audits CIRI-CODEFI et frais de conseil ont représenté 474 000 € en 2023, 574 000 € en 2024 et 490 000 € en 2025 (Source : Chorus).

¹²⁴ Une clause de *new money* attribue un rang de privilège favorable aux nouveaux apports de fonds.

Enfin dans un troisième temps, une fois l'accord approuvé par l'ensemble des parties prenantes, le CIRI doit assurer le suivi de sa mise en œuvre.

L'accord peut contenir des clauses résolutoires (liant par exemple le maintien des concours financiers à certains niveaux de performance de l'entreprise) ou préciser les conditions d'apurement des impayés fiscaux et sociaux, l'apurement pouvant s'accompagner de levées de sûretés afin de permettre aux apporteurs de *new money* de bénéficier de garanties. Le CIRI, aux côtés des mandataires à l'exécution de l'accord, doit suivre ces clauses et conditions fixées. En cas de non-respect des engagements, les plans doivent être résiliés.

2 - Un rôle d'ensembliser des leviers publics de restructuration

Lorsqu'il est mobilisé, le CIRI agit principalement dans le cadre des procédures amiables de prévention (mandat *ad hoc* ou conciliation) prévues par le code du commerce (entre 70 et 80 % des interventions se seraient inscrites dans ce cadre en 2024).

Les entreprises faisant appel au CIRI sont souvent confrontées à des difficultés multiples et durables que le CIRI accompagne dans le temps. Près de la moitié des entreprises traitées par le CIRI ont connu plusieurs restructurations : en 2024, sur les 76 dossiers clôturés, 35 concernaient des entreprises ayant déjà connu au moins une restructuration antérieure¹²⁵.

Les dettes fiscales et sociales ne constituent pas toujours la cause principale des difficultés ou le levier majeur à mobiliser. En 2024, 35 entreprises n'avaient aucun passif public et 15 un passif public inférieur à 5 %.

En cas de constitution d'un passif public, le CIRI peut formuler des recommandations aux CCSF compétentes, qui sont seules décisionnaires (222 M€ de créances échelonnées en 2024¹²⁶). Si ces recommandations conduisent à déroger au droit commun, les CCSF n'octroient pas le plan d'étalement sans lettre de couverture ministérielle.

Les remises de dettes fiscales et sociales demeurent marginales. Sur l'année 2024 examinée, deux cas peuvent être relevés pour un montant global de 7,75 M€. Dans un cas cette remise de dette constituait 64 % du passif public et dans l'autre la totalité du passif public (dans ce dernier cas, le passif public ne représentait cependant que 2 % du total du passif).

Sur la centaine de dossiers suivis en 2024, 16 entreprises ont bénéficié d'un abandon par les banques de prêts garantis par l'État (PGE). L'activation de la garantie de l'État a porté, en 2024, sur un montant total de 314,5 M€, soit entre 8 et 100 % du principal du prêt.

Bpifrance était impliquée dans 39 dossiers, soit le tiers des dossiers de 2024, à divers titres : prêts, garantie, restructuration de PGE et quatre en *equity*¹²⁷.

L'utilisation du FDES par le CIRI est relativement limitée. En 2024, 11 entreprises¹²⁸ sur les 101 dossiers suivis en ont bénéficié pour un montant de 287,75 M€¹²⁹ (cf. *infra*).

¹²⁵ Une société a connu cinq restructurations ; cinq sociétés ont en connu trois et 10 entreprises deux.

¹²⁶ Données CIRI hors dossiers ayant fait l'objet d'un moratoire en amont de la saisine.

¹²⁷ C'est-à-dire en tant qu'actionnaire de l'entreprise à travers les fonds d'investissement gérés par la banque publique.

¹²⁸ Dont trois étaient suivis par la MIRE (Valdunes, Manoir, Duralex).

¹²⁹ Dont 140 M€ pour la seule société Prony Resources New Caledonia (PRNC).

Pour l'année 2024, les entreprises accompagnées par le CIRI employaient, selon ce dernier, plus de 200 000 personnes en France et près de 600 000 dans le monde, ce qui témoigne des enjeux économiques et sociaux associés aux dossiers suivis. Ces dossiers ont mobilisé plusieurs catégories d'outils publics : 287,75 M€ de prêts FDES, 322 M€ au titre de l'activation de garanties de PGE ou de remises de créances, ainsi que 222 M€ de délais de paiement accordés par les CCSF concernées. Ces montants s'inscrivent dans des tours de table associant systématiquement des financements privés. Ils correspondent à des dispositifs de nature différente et emportent des conséquences distinctes pour les finances publiques.

Une part de l'action du CIRI, en lien avec la MIRE et les services déconcentrés, est également consacrée à la mobilisation des acteurs publics au-delà du ministère chargé de l'économie. En 2024, dans huit dossiers, d'autres acteurs publics (agence régionale de santé, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Banque européenne d'investissement) ont pu être associés à l'intervention de l'État¹³⁰. Les collectivités territoriales peuvent également être très présentes.

Dans certains cas, comme l'entreprise Duralex, l'intervention de l'État est même subsidiaire à celle des collectivités territoriales.

Duralex : une intervention subsidiaire de l'État à celle des collectivités territoriales

Fondée en 1946, Duralex est une entreprise spécialisée dans la fabrication de verres et d'articles de table en verre trempé, dont l'unique site de production est implanté près d'Orléans.

Depuis 2008, l'entreprise a connu trois reprises successives à la suite de procédures de liquidation judiciaire. En 2024, un quatrième projet de reprise a été porté par les salariés sous la forme d'une société coopérative et participative (SCOP) constituée en société anonyme. La création de la SCOP Duralex, dotée d'un capital social initial de 20 300 €, a permis de préserver 227 emplois. Cette opération a pu être menée grâce à la forte mobilisation des acteurs publics nationaux et locaux. La région Centre-Val de Loire a soutenu le projet au moyen d'un fonds de garantie cofinancé avec Bpifrance avec un contrat d'appui au projet (CAP SCOP) d'un montant de 59 850 € et d'un prêt d'un million d'euros, tout en apportant des garanties bancaires complémentaires. Orléans Métropole a acquis le foncier pour un montant total de 5,5 M€ (3,3 M€ en 2024 et 2,2 M€ en 2025), sécurisant ainsi les conditions d'exploitation du site industriel. L'État a accordé un prêt du FDES, d'un montant de 750 000 €, en décembre 2024, pour compléter le schéma de reprise. Le projet a également reposé sur une levée de fonds participative de 5 M€, consistant en la souscription de parts sociales. Ces titres, bloqués pour une durée minimale de sept ans et assortis d'une rémunération annuelle de 8 %, comportent un risque de perte en capital en cas de défaillance de l'entreprise. Cette mobilisation du public a été facilitée par le capital de sympathie attaché à la marque, dont la notoriété constitue un actif immatériel déterminant dans la structuration du projet de reprise. Les difficultés de trésorerie rencontrées par l'entreprise ont néanmoins conduit à l'ouverture d'une nouvelle procédure de redressement judiciaire en juin 2026. Dans ce contexte, la MIRE a fait réaliser un audit financier destiné à apprécier les conditions de viabilité de l'entreprise.

¹³⁰ La circulaire de 2015 autorise par ailleurs le recours aux prêts FDES en complémentarité d'autres interventions publiques.

L'attention accordée au suivi des plans accordés par le CIRI est enfin un enjeu en soi : les efforts des pouvoirs publics lors des restructurations ne doivent pas permettre à des repreneurs ou investisseurs de bénéficier des aides financières sans respect de leurs engagements.

Dans le cas de la reprise de Novasco par le fonds d'investissement britannique Greybull, l'État a procédé en 2025 au versement du solde de son soutien différé prévu et accordé un nouveau prêt de 11 M€ alors même que le repreneur n'avait pas respecté ses engagements en termes d'investissement (cf. encadré *infra*). Finalement, le non-respect par l'investisseur de ses engagements a conduit l'État à engager une action en responsabilité civile, assortie d'une saisine du parquet aux fins d'examen d'éventuelles suites pénales.

Inédite à ce jour dans la pratique du CIRI, une telle démarche mériterait d'être pérennisée. Elle constitue en effet un signal adressé aux acteurs économiques quant à l'attention portée par l'État au respect des engagements souscrits dans le cadre des opérations de reprise, compte tenu des enjeux d'ordre public économique qui s'y attachent.

Novasco, anciennement Ascometal : un premier cas d'action en responsabilité civile engagée par l'État à pérenniser

Novasco, anciennement Ascometal, est un acteur de la sidérurgie spécialisée, intervenant principalement sur les marchés de l'automobile et de la mécanique. L'entreprise exploite plusieurs sites industriels en France. Au cours de la dernière décennie, elle a connu des difficultés financières récurrentes, marquées par plusieurs procédures de redressement judiciaire, dans un contexte de crise structurelle de la sidérurgie européenne.

À la suite de la crise sanitaire, et face au refus des partenaires bancaires d'accorder un prêt garanti par l'État, Ascometal a bénéficié d'un soutien financier direct de l'État en 2020, sous la forme d'un prêt FDES de 70 M€. Ce soutien a été renforcé en 2022 par un prêt complémentaire de 20 M€, dans un contexte marqué par la pénurie de semi-conducteurs et par la hausse des prix des matières premières et de l'énergie.

Malgré ces concours publics, l'entreprise n'est pas parvenue à rétablir durablement sa situation financière et a été placée en redressement judiciaire au printemps 2024. Cette procédure a conduit l'État, demeuré créancier au titre du FDES, à constater une perte de 67,5 M€ sur sa créance, dont un abandon de 54 M€ autorisé en loi de finances.

Le 8 juillet 2024, la chambre commerciale du tribunal judiciaire de Strasbourg a retenu l'offre présentée par le fonds d'investissement britannique Greybull Capital. La reprise des principaux établissements, à l'origine du nouvel ensemble Novasco, a été rendue possible par un nouvel engagement financier de l'État, prenant la forme d'un nouveau prêt FDES, assorti de garanties.

Le plan de financement reposait sur des engagements conjoints de l'État et du repreneur. L'État a accordé à Novasco deux prêts FDES, de 45 M€ en juillet 2024 puis de 40 M€ en mai 2025. Greybull devait pour sa part mobiliser 90 M€, dont 75 M€ pouvaient provenir de financements tiers et 15 M€ devaient être apportés par sa filiale Babator 2. Seuls 1,5 M€ au titre de cette dernière tranche ont effectivement été versés.

L'État a engagé, le 19 janvier 2026, une action en responsabilité civile devant le tribunal des activités économiques de Paris, afin de faire constater les manquements imputés à Greybull et d'obtenir réparation d'un préjudice estimé à 95 M€.

C - Le fonds de développement économique et social : un outil subsidiaire aux financements privés

Parmi les instruments mobilisables pour accompagner la restructuration des entreprises, l'État peut octroyer des prêts par l'intermédiaire du fonds de développement économique et social¹³¹ (FDES). Cet instrument est mobilisé lorsque les entreprises en restructuration rencontrent des difficultés d'accès au crédit afin de sécuriser l'équilibre financier d'un projet de restructuration.

La doctrine d'emploi du FDES s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne relative aux aides d'État. Il ne peut intervenir qu'en complément d'un tour de table majoritairement privé et doit être consenti dans des conditions de marché, tant en termes de taux que de maturité, pour éviter tout effet de substitution. La circulaire du 9 janvier 2015 précise ainsi que le recours à un prêt FDES est « *exceptionnel, subsidiaire et suppose un effet de levier sur d'autres sources de financement* » et fixe un certain nombre de conditions pour l'octroi d'un prêt (éligibilité, modalités, contrôle, montant, taux et plafond). La prépondérance exigée des cofinancements privés vise aussi à limiter l'exposition de l'État et à garantir l'existence de perspectives crédibles de redressement.

Le FDES est mobilisé par le CIRI ou la MIRE dans le cadre d'arrêtés ministériels. Les CODEFI peuvent également en faire usage, sous réserve d'une validation par le CIRI.

Par ailleurs, l'octroi d'un prêt FDES est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales ou au fait que l'entreprise a respecté un plan d'apurement accordé par les créanciers publics. Cette condition fait l'objet d'un contrôle systématique.

Au 30 juin 2025, 46 prêts au titre du FDES restent en cours pour un capital dû à hauteur de 886,58 M€. L'industrie représente 77 % des encours, suivie du secteur des transports (9 %).

**Tableau n° 5 : nombre et encours (en euros) des prêts FDES
accordés sur la période 2019-2025**

Année	Nombre de prêts	Somme des prêts accordés	Capital restant dû au 30/06/25
2019	2	41 000 000	16 000 000
2020	12	137 411 699	127 459 179
2021	10	103 600 000	38 943 122
2022	13	463 792 000	280 748 173
2023	7	106 050 000	106 003 660
2024	11	287 750 000	226 523 214
2025	8	169 300 000	90 900 000
Total général	63	1 179 603 699	886 577 349

Source : CIRI

¹³¹ Décret n° 60-703 du 15 juillet 1960 portant organisation du compte spécial *Prêts du fonds de développement économique et social*. Le FDES constitue un compte de concours financiers relevant de la mission *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes* – programme 862.

Malgré les critères fixés dans la doctrine d'emploi du FDES, ce fond demeure un outil relativement souple dans sa mise en œuvre.

Son caractère complémentaire et subsidiaire par rapport aux financements privés fait l'objet, dans la pratique, d'une interprétation extensive. Depuis 2018, les lois de finances successives fixent un objectif d'effet de levier de cinq entre les financements privés et l'intervention du FDES (cinq euros privés investis pour un euro public investi). Cet objectif n'a été atteint qu'exceptionnellement, en 2024, et demeure globalement éloigné de la cible retenue. En revanche, le taux de pérennité des entreprises soutenues se situe globalement à un niveau proche des objectifs fixés, ce qui témoigne d'une sélection relativement exigeante des dossiers bénéficiant d'un prêt.

**Tableau n° 6 : objectifs et réalisations des indicateurs de performance du FDES
(2018-2024, en M€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Effet de levier financements privés - objectif LFI	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Effet de levier financements privés - réalisé	0,6	1,5	1,3	1,1	1,1	1,2	5,0
Pérennité des entreprises soutenues - objectif LFI (taux de remboursement des prêts accordés en n-3)	75 %	80 %	0 %	88 %	50 %	50 %	50 %
Pérennité des entreprises soutenues - réalisé	40 %	80 %	0 %*	84 %	0 %*	40 %	78 %

Note : * l'indicateur de pérennité n'est pas statistiquement représentatif, du fait du faible nombre de prêts accordés, en particulier certaines années (respectivement un et deux prêts accordés en 2017 et 2019 pour les données de 2020 et 2022).

Source : CIRI

Les principes destinés à encadrer l'octroi des prêts FDES relèvent dans la pratique davantage de repères d'appréciation que de plafonds véritablement contraignants. Concernant les montants des prêts accordés, la circulaire prévoit ainsi que « le prêt ne peut dépasser un montant correspondant à 3 000 € par emploi en CDI à l'issue de la restructuration et cumulativement à 20 % du nouvel apport des fonds durables (fonds propres ou prêts moyen terme) d'origine privée ». Toutefois, si un projet le justifie, le secrétariat général du CIRI peut autoriser un montant de prêt supérieur à ces seuils.

La condition selon laquelle le montant du prêt ne peut excéder 3 000 € par emploi en CDI maintenu à l'issue de la restructuration est peu restrictive. Concernant la règle que le prêt doit s'inscrire dans la limite de 20 % du nouvel apport global de financement, cumulative à la précédente, la Cour a constaté que ce seuil a pu être dépassé, parfois de manière significative. Il est cependant à noter que, pour ces deux seuils relatifs au montant du prêt accordé, aucune irrégularité n'a été relevée puisque les propositions ont été signées du directeur général du Trésor et portées à l'approbation du ministre.

Une souplesse comparable est observée s'agissant de la règle selon laquelle une entreprise ayant déjà bénéficié d'un prêt FDES ne peut en recevoir un nouveau. En pratique, cette règle est peu contraignante du fait de la pratique d'octroi de prêts successifs intégrant le refinancement du prêt initial. En outre, la crise sanitaire liée à la covid 19 ou le caractère stratégique de certaines activités ont pu justifier l'octroi d'un nouveau prêt. Ainsi, au 30 juin 2025, les 46 prêts en cours concernaient 38 entreprises. Depuis 2018, plusieurs groupes ont bénéficié de plusieurs prêts, parmi lesquels Corsair, Degrenne, Imperial Wheels ou Manoir

France. Le groupe Arc concentre à lui seul cinq prêts, tandis qu'AscoMétal (devenue Novasco) a bénéficié de trois prêts distincts, chacun rattaché à un site industriel.

La circulaire rappelle enfin que l'État doit exiger des garanties de qualité et de premier rang et ne pas supporter un niveau de risque supérieur à celui assumé par les autres financeurs privés¹³². Mais comme pour les étalements de créance, la pratique est plus souple.

Au 30 juin 2025, huit entreprises bénéficient de prêts non assortis de garanties, pour un capital restant dû de 195,1 M€, soit 22 % de l'encours total. Ce niveau d'exposition traduit un risque élevé pour les finances publiques, qui s'explique notamment par le fait que les actifs de qualité sont déjà nantis au profit d'autres créanciers ou que leur valeur de réalisation est incertaine. Dans certaines situations, notamment pour AscoMétal, l'absence de possibilité d'obtenir des garanties réelles a aussi conduit le CIRI à négocier des mécanismes contractuels compensatoires, en prévoyant des clauses d'accélération du remboursement des prêts FDES en cas de surperformance par rapport au plan d'affaires, matérialisée par la génération d'une trésorerie excédentaire. Enfin, trois prêts concernent des compagnies aériennes ayant bénéficié, dans le contexte de la crise liée à la covid 19, d'aides au sauvetage au sens du droit européen, dont la doctrine d'emploi en matière de sûretés s'éloigne des prêts FDES classiques.

Les prêts FDES sont en principe remboursés selon un échéancier adapté à la situation de chaque entreprise, qu'il s'agisse d'un amortissement linéaire ou *in fine*. Au-delà d'incidents de paiement, qui demeurent limités, l'État peut toutefois être conduit, dans certaines situations, à consentir un abandon de créance en dehors d'une procédure collective¹³³. Les décisions d'abandon, le cas échéant en dehors même d'une procédure amiable, doivent faire l'objet d'un examen approfondi par le CIRI, qui se place dans une logique de créancier avisé, en arbitrant entre l'abandon partiel de la créance assorti de perspective de remboursement et le risque d'une défaillance conduisant à la perte totale de l'encours.

Ces abandons demeurent exceptionnels et sont soumis, pour les montants supérieurs à 10 M€¹³⁴, à une autorisation parlementaire. Sur la période de contrôle, la société coopérative de distribution des quotidiens et la société coopérative de distribution des magazines ont bénéficié, en 2022, d'abandon de créance d'un montant de 24,3 M€ et 65,7 M€¹³⁵.

La Cour avait relevé¹³⁶, dans le cadre de la liquidation du groupe Geoxia, des conditions d'octroi dérogatoire de prêts FDES dépourvus de sûretés et alors même que l'impossibilité de remboursement était connue, pour un montant initial de 7,2 M€. Cette intervention, assimilable à une subvention, a été entérinée par le ministre au regard de motifs d'intérêt général, traduisant

¹³² « L'État peut participer au tour de table en exigeant systématiquement des garanties de qualité et de premier rang. [...]. Les modalités d'utilisation des prêts FDES en termes de [...] garanties associées ne doivent pas conduire l'État à prendre en charge un risque anormal par rapport aux autres créanciers de l'entreprise, ni l'exposer à des risques supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés nouveaux ».

¹³³ En cas de redressement judiciaire assorti d'un effacement du passif ou de liquidation judiciaire, la créance de l'État est passée en perte à l'issue de la procédure, par constatation comptable, sans qu'une décision d'abandon ne soit formellement prise.

¹³⁴ Art. 277 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

¹³⁵ art. 150 loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

¹³⁶ Cour des comptes, *Les conditions du soutien de l'État au groupe Geoxia et à la société Imhotep assurances*, référé, mars 2025.

une utilisation extensive de l'instrument. Les 5,1 M€ décaissés n'ont pas été recouvrés à l'issue de la liquidation du groupe.

Enfin, très peu de prêts FDES sont proposés par les CODEFI à des PME. 23 prêts leur ont été accordés en 2018 dont 21 dans le cadre d'un dispositif destiné aux entreprises du Calaisis pour un montant total de 1,9 M€. En dehors de ces prêts, sur la période considérée, le recours au FDES par les CODEFI est anecdotique avec deux entreprises aidées seulement, toujours en 2018. Il n'y a eu aucune autre utilisation depuis cette date, l'enveloppe affectée étant désormais gelée.

Avances remboursables et prêts bonifiés

Face à la crise sanitaire, un dispositif spécifique d'avances remboursables et de prêts bonifiés (ARPB) a été instauré afin de soutenir, en urgence, des PME et ETI industrielles stratégiques n'ayant pu obtenir de PGE, mais présentant des perspectives de redressement jugées crédibles. Ce dispositif a concerné 293 entreprises, dont cinq au titre du volet « résilience » mis en place après le déclenchement du conflit en Ukraine.

Les résultats observés traduisent toutefois un niveau de défaillance élevé. Parmi les 288 prêts accordés pendant la crise sanitaire, près de la moitié ont donné lieu à un défaut, représentant 56,5 % de l'encours (144,19 M€ sur 255,21 M€). Seize entreprises ont fait l'objet d'une procédure amiable et 120 d'une procédure collective, dont 94 liquidations judiciaires. Au 31 décembre 2025, 16,1 M€ de créances étaient considérées comme irrécouvrables. Ce taux de sinistralité s'explique en partie par la situation initiale des entreprises bénéficiaires, déjà fortement fragilisées, ce qui avait précisément conduit les établissements bancaires à refuser l'octroi de prêts, y compris garantis par l'État.

Le dispositif ARPB n'est désormais plus mobilisable. Il en résulte toutefois un encours significatif, dont la durée d'amortissement peut atteindre dix ans, qui place durablement l'État en position de créancier d'entreprises fragiles. La MIRE est ainsi appelée à assurer le suivi d'un portefeuille exposé, dont la gestion suppose de maintenir un niveau de vigilance élevé afin d'anticiper les risques de défaut.

D - L'intervention de Bpifrance

En dépit de son statut public, Bpifrance demeure un établissement bancaire et un investisseur intervenant dans des conditions de marché, soumis aux mêmes règles prudentielles et contraintes réglementaires que les acteurs privés. À l'égard des entreprises en difficulté, son activité de prêteur ne se distingue donc pas, par principe, de celle des autres établissements bancaires.

En matière de détection et de suivi des difficultés des entreprises, outre les actions menées pour accompagner les entreprises (cf. chapitre II *supra*), Bpifrance n'est pas investie d'un rôle spécifique de place. Dans le respect du secret bancaire, elle ne publie pas d'informations relatives à la situation financière des entreprises figurant à son portefeuille et ne contribue pas à l'outil *Signaux faibles* à partir des données dont elle dispose. Elle ne transmet pas davantage d'informations bancaires aux acteurs publics chargés du traitement des difficultés des entreprises tels que les CDED ou les CRP.

Conformément à sa politique de risque, Bpifrance n'intervient pas auprès d'entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie lorsque leur modèle économique est dépourvu de perspective crédible de redressement. À cet égard, une double distinction doit être opérée :

d'une part, entre son activité de prêteur et son activité d'investisseur en fonds propres ; d'autre part selon que l'entreprise en difficulté figure ou non dans son portefeuille.

S'agissant de son activité de garantie de prêts, qui concerne principalement des PME, les banques commerciales constituent les clients directs de Bpifrance, et non les entreprises bénéficiaires finales, qui doivent respecter, au moment de l'octroi du prêt, des critères de solvabilité, en particulier de ne pas être en difficulté au sens de la réglementation européenne. Son intervention se limite à la gestion de la garantie. Il en va de même pour les instruments qu'elle gère pour le compte de l'État, comme le FDES, pour lesquels elle agit en qualité d'opérateur, sans participer au processus de décision.

En tant qu'investisseur, Bpifrance intervient, pour les entreprises qu'elle détient directement en portefeuille – près d'un millier – ou indirectement à travers des fonds ou fonds de fonds, comme un actionnaire de droit commun. Elle veille à être systématiquement représentée au sein des instances de gouvernance, où elle exerce un rôle de prévention et de conseil auprès des dirigeants. En cas de difficultés, Bpifrance peut être amenée à soutenir l'entreprise dans les mêmes conditions que les co-investisseurs privés, son intervention ne devant en aucun cas être susceptible d'une requalification en aide d'État. Un tel soutien suppose notamment l'existence d'un plan d'affaires crédible, généralement fondé sur des mesures de redressement significatives, notamment de réduction des coûts. Il implique également une confiance dans la capacité du management à mettre en œuvre ce plan ou, à défaut, son renouvellement, ainsi qu'un engagement des co-investisseurs à réinvestir à hauteur de leur quote-part ou l'intervention de nouveaux investisseurs. Les créanciers doivent également soutenir le plan de redressement et contribuer à son financement. Enfin, Bpifrance peut inciter l'entreprise à se rapprocher rapidement du CRP, du CODEFI ou du CIRI et, lorsque la situation le justifie, du tribunal des activités économiques compétent.

Dans le cadre de leur mission, le délégué interministériel aux restructurations d'entreprise ou le CIRI peuvent être amenés à solliciter Bpifrance lorsque celle-ci est déjà exposée à une entreprise en difficulté en qualité de créancière et/ou d'actionnaire. À ce titre, Bpifrance est intervenue en 2024 dans un tiers des dossiers traités par le CIRI, notamment au travers de prêts, de garanties, de restructuration de PGE ou de participation au capital.

Toutefois, les situations dans lesquelles la banque publique est appelée explicitement pour compléter le tour de table d'une entreprise en difficulté dont elle n'est pas déjà actionnaire demeurent rares. Des cas comme celui de la papeterie Gascogne, au capital de laquelle Bpifrance s'est indirectement maintenue pendant une dizaine d'années à la suite d'une sollicitation du repreneur dans le cadre d'un accord de reprise négocié sous l'égide du CIRI, restent exceptionnels.

En tant que prêteur, l'offre de Bpifrance présente certaines spécificités : elle n'est pas une banque de flux, les entreprises clientes ne pouvant y ouvrir de compte, et une partie significative de ses prêts est constituée de prêts sans garantie assortis d'un différé d'amortissement en capital, qui l'expose davantage au risque d'impayés. Son positionnement dans les procédures préventives ou de redressement judiciaire tient moins à sa nature publique qu'à son statut de prêteur, au même titre que les autres partenaires financiers – notamment les banques commerciales. Par ailleurs, Bpifrance n'accepte de consentir des efforts que s'ils sont partagés par l'ensemble des établissements bancaires concernés. De même, lorsqu'un de ses clients fait l'objet d'un traitement devant le CIRI, elle veille au respect d'une stricte égalité de traitement

entre créanciers bancaires, afin d'éviter que son statut de banque publique, combiné à l'obligation de résultat pesant sur le CIRI, ne conduise à lui imposer un effort disproportionné.

En définitive, l'action de Bpifrance demeure prioritairement orientée vers le soutien à la création et à la croissance des entreprises. Lorsqu'elle intervient auprès d'entreprises en difficulté, en tant que prêteur ou investisseur, son accompagnement ne se distingue pas de celui des établissements privés. Dans les dossiers suivis par le CIRI, son positionnement la place dès lors dans une situation d'équilibre délicate, où l'intérêt public attaché au sauvetage de l'entreprise ne saurait conduire ni à une exposition financière excessivement désavantageuse, ni à une intervention dans des conditions s'écartant de la logique de l'investisseur avisé en économie de marché qui guide son action.

METEX : la difficile articulation entre État investisseur et État régulateur

METEX est un groupe de biochimie issu d'une *start-up* spécialisée dans la fermentation industrielle du sucre, ayant développé des procédés biosourcés en substitution à la chimie de synthèse. Sa trajectoire de croissance, soutenue par des financements publics, l'a conduite à devenir une entreprise de taille intermédiaire intervenant sur des segments industriels identifiés comme stratégiques, notamment la production d'acides aminés utilisés dans l'alimentation animale et certaines applications pharmaceutiques. À ce titre, le groupe occupait une position singulière en Europe, dans un contexte de forte dépendance aux importations, en particulier en provenance de Chine.

La croissance de METEX, passée du statut de start-up à celui d'entreprise de taille intermédiaire d'environ 500 salariés, a bénéficié d'un soutien public significatif. En 2021, le fonds SPI, géré par Bpifrance dans le cadre de *France 2030*, est entré à son capital à hauteur de 25,9 %, tandis que l'entreprise percevait une subvention de 9,6 M€ au titre du plan de relance.

À partir de 2022, le groupe est confronté à une dégradation rapide de son environnement économique, marquée par le ralentissement de la demande, la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières et une intensification de la concurrence internationale. Une première procédure de conciliation, ouverte sous l'égide du CIRI, a permis la mobilisation de financements importants, associant l'actionnaire public (20 M€ du fonds SPI), les établissements bancaires (20 M€) et des prêts garantis par l'État (34 M€), afin de couvrir les besoins de trésorerie et de financer le plan stratégique du groupe.

La situation se détériore toutefois en 2023, sous l'effet conjugué d'un prix du sucre européen très supérieur aux cours mondiaux – METEX absorbant 5 % de la production française - et de pratiques de *dumping* sur les acides aminés destinés à l'alimentation animale, dont le site d'Amiens est le dernier producteur en Europe. Les gestionnaires du fonds SPI sollicitent alors des mesures de soutien complémentaires (compensation de surcoûts, ajustements tarifaires, protection douanière européenne). Si le caractère stratégique de la filière est reconnu, les administrations concernées n'engagent pas de dispositifs spécifiques, estimant notamment que la dépendance européenne aux importations est déjà structurelle.

Une seconde conciliation est ouverte en 2024 sous l'égide du CIRI, avant le placement du groupe en redressement judiciaire puis en liquidation. Une reprise partielle est finalement organisée autour du site d'Amiens et d'une partie des activités de R&D, par une nouvelle entité détenue par le groupe Avril et le fonds SPI, devenu actionnaire minoritaire (22,5 M€, soit 45 % du capital). Les collectivités locales (région et métropole) ont, par ailleurs, pris des engagements visant à sécuriser la reprise, notamment en matière environnementale. Cette solution permet le maintien d'une activité industrielle et d'une partie des emplois, au prix d'une perte significative pour l'actionnaire public (60 M€) et de l'abandon de l'essentiel des activités d'innovation.

Des mesures antidumping ont finalement été adoptées au niveau européen mais leur mise en œuvre est intervenue trop tardivement pour éviter la défaillance du groupe.

L'appréciation de l'efficacité de l'intervention publique est nuancée : si le maintien d'un site industriel et d'une partie des emplois peut être regardé comme un résultat positif, l'abandon des segments à plus forte valeur ajoutée et la fragilité persistante de la filière en limitent la portée.

E - Une doctrine d'intervention à actualiser

1 - Une frontière floue entre les structures interministérielles de niveau national

La MIRE est issue en 2025 du regroupement de la délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises (DIRE), rattachée aux ministres chargés de l'industrie et de l'emploi, et de la mission aux restructurations d'entreprises (MRE) relevant de la DGE et chargée d'accompagner le réseau des CRP. Le périmètre d'intervention de la MIRE correspond à la somme des missions antérieurement exercées par ces deux entités, tandis que ses moyens demeurent globalement inchangés¹³⁷. Si la MIRE est rattachée, pour ses moyens, à la direction générale des entreprises, son responsable, qui porte le titre de délégué interministériel aux restructurations d'entreprises, est placé directement sous l'autorité des deux ministres chargés de l'industrie et de l'emploi, ce qui conforte sa vocation interministérielle.

Cette réorganisation poursuit deux objectifs. À titre principal, le premier vise à réduire les coûts de transaction générés par la coexistence des deux structures qui intervenaient souvent sur les mêmes dossiers tout en gagnant en lisibilité et en efficacité. Le deuxième objectif vise à lever des dysfonctionnements internes importants qui ont été mis en exergue publiquement dans le cas « *Vitis Gallica* » (avec une aide de 1,3 M€ attribuée à une entreprise qui n'existait pas avant d'être annulée à l'été 2024 avant tout décaissement).

Ce regroupement a permis une simplification partielle de l'organisation des services de l'État, sans toutefois conduire à la création d'une structure unique de coordination et d'intervention en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté.

Ce choix organisationnel permet de préserver l'expertise construite dans le temps par le CIRI. Son rattachement à la direction générale du Trésor renforce en effet sa crédibilité et son poids dans les échanges avec les créanciers, en particulier les établissements bancaires. À l'inverse, le rattachement direct de la MIRE aux ministres facilite une approche interministérielle et la prise en compte globale des difficultés des entreprises, notamment dans leurs dimensions

¹³⁷ 14 agents, soit une réduction d'un ETP.

sociales et territoriales. Il en résulte que le CIRI concentre son activité sur les dossiers nécessitant une restructuration financière, pour lesquels il est saisi directement par les entreprises, tandis que la MIRE, au-delà de ses missions d'animation et de coordination, intervient davantage auprès d'entreprises dont les difficultés comportent une dimension sociale marquée.

Sur le plan organique, l'existence de deux structures, MIRE et CIRI, ne facilite pas la lisibilité de l'organisation de l'État pour les entreprises en difficulté (cette répartition des compétences entre les deux structures n'est pas non plus nécessairement connue au sein même de l'État). Pour autant, il n'est pas certain qu'une fusion des deux entités permettrait de cumuler leurs atouts respectifs sans en altérer l'efficacité.

Si ce partage des rôles devait se confirmer comme un point d'équilibre opérationnel, une clarification formelle pourrait être envisagée dans les textes encadrant l'organisation des services de l'État en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté, la création de la MIRE étant postérieure aux dernières circulaires de 2015 et 2024 sur le sujet.

Manoir : une coordination État, sécurité sociale, entreprise publique et région

Entreprise de fonderie d'acier intervenant notamment pour les industries pétrochimiques et nucléaires, le groupe Manoir a présenté des signes de fragilité financière dès le milieu des années 2010. La situation de sa filiale Manoir Pîtres, qui emploie plus de 400 salariés, s'est particulièrement dégradée à partir de 2018.

Accompagnée par la MIRE, l'entreprise a bénéficié de plusieurs soutiens publics. Dans le contexte de la crise énergétique de 2021-2023, elle a ainsi perçu des aides de l'État pour un montant de 0,48 M€, ainsi qu'une aide régionale au développement et à l'innovation de la région Normandie à hauteur de 0,68 M€. Elle a par ailleurs obtenu des délais de paiement sur les cotisations patronales, sans que cette mesure ne permette de résorber durablement ses difficultés de trésorerie.

Malgré l'approbation par le tribunal de commerce de Paris, en octobre 2021, des plans de continuation présentés par l'actionnaire, une crise de gouvernance est rapidement intervenue, conduisant à la désignation d'un administrateur provisoire, puis à l'ouverture de procédures de liquidation judiciaire avec poursuite d'activité. Dans ce contexte, l'entreprise a bénéficié d'un accompagnement de la DIRE, qui a contribué à la préparation d'un projet de reprise.

En juin 2024, les actifs ont été repris par le groupe britannique Parallooy Ltd, donnant naissance à Manoir France SAS. Le financement du projet de reprise a reposé sur un assemblage de concours publics et privés : apport du repreneur, engagement d'EDF sous forme d'avance en compte courant, mise en place par un *pool* de six banques de lignes de garanties d'acompte et octroi par la région Normandie d'un prêt à sept ans de 3,5 M€ au titre de l'aide à l'investissement des PME à finalité régionale. Dans ce cadre, l'État a accordé un prêt du FDES d'un montant de 6 M€ sur six ans, qui a permis de compléter le tour de table et de sécuriser l'équilibre financier du projet. Ce soutien public a également contribué à écarter l'offre concurrente émanant de l'ancien actionnaire chinois, à l'origine de la mise en liquidation du groupe.

Au total, les financements publics (FDES et région Normandie), d'un montant de 9,5 M€, ont représenté 51 % du financement structuré global (FDES, EDF, région Normandie et apports en capital). Un an après la reprise, la situation de Manoir France s'est améliorée. Par rapport au dernier exercice complet de Manoir Pîtres en 2023 (84,1 M€), l'entreprise a réalisé un chiffre d'affaires de 101,9 M€ sur sa première année complète d'exploitation (juin 2024 à mai 2025), soit une progression de 21 %. Cette dynamique se confirme sur la période suivante (avril 2025 à mars 2026), avec un chiffre d'affaires de 102,5 M€.

Sur la même période, les effectifs ont peu évolué. Si la trésorerie demeure sensible, la situation financière est désormais considérée comme stable.

2 - Une action limitée des CODEFI pour traiter les dossiers d'entreprises

Les CODEFI ont été mobilisés ces dernières années lors de la crise sanitaire avec le dispositif des avances remboursables et prêts bonifiés qu'ils attribuaient (cf. *supra*). Toutefois, les modalités de travail des CODEFI diffèrent de celles du CIRI ou de la MIRE. Elles sont proportionnées aux enjeux et à la taille des entreprises. Sous l'égide du préfet et avec le soutien des CDED et CRP, les différents membres du comité coordonnent leur solution d'accompagnement.

Le rapport de la Cour de 2024 sur la détection et le traitement de difficultés des TPE et PME notait que ces structures étaient peu mobilisées en amont de la crise sanitaire. En 2023, un audit interne de la DGFIP montrait que sur huit départements audités, trois d'entre eux n'avaient ainsi enregistré aucune saisine du CODEFI en 2019.

Le rythme de leurs réunions, en moyenne quatre CODEFI restreints par an¹³⁸, est peu compatible avec la gestion de dossiers de restructuration même pour des entreprises ayant moins de 400 salariés. De fait, il s'agit surtout d'une instance de coordination et de suivi, par le préfet, des dossiers pris en charge par les différents partenaires.

Comme indiqué *supra*, aucun prêt FDES n'a été attribué par les CODEFI restreints aux PME depuis 2019, dans un contexte de forte contraction des enveloppes budgétaires mobilisables à l'échelon local.

Le second instrument à la main des CODEFI est la procédure d'audit. Cet instrument peut être mobilisé pour les entreprises dans le but de proposer une analyse approfondie de leur situation financière, de leur organisation et de leur positionnement stratégique. Là encore ces audits restent très peu sollicités.

3 - Une articulation avec les créanciers publics à rénover

L'articulation de l'action du CIRI et dans une moindre mesure de la MIRE, des CRP et des CODEFI avec les créanciers publics peut s'accompagner de tensions.

Premièrement, la conciliation des objectifs poursuivis n'est pas toujours évidente. CIRI, CODEFI et créanciers publics agissent bien évidemment pour le compte de l'État et de la sécurité sociale. Le CIRI vise à aider l'entreprise jugée viable – il peut aussi estimer qu'elle ne l'est pas, compte tenu de difficultés structurelles insurmontables – à traverser des difficultés de liquidités conjoncturelles, avec la perspective qu'elle soit ultérieurement en capacité d'honorer ses futures créances et de maintenir des emplois. Les comptables publics et les URSSAF peuvent manifester des réticences en cas de divergence d'appréciation sur l'état des difficultés de l'entreprise et sur les propositions d'abandons de créances qui en découlent pour faciliter la conclusion d'accords. La DGFIP, garante de l'équité devant l'impôt, veille à ce que l'accompagnement recommandé ne constitue pas un soutien abusif de sa part ou une inégalité

¹³⁸ Questionnaire DGFIP à destination des CDED, mai-juin 2025.

de traitement. Pourtant, lorsque les perspectives de redressement sont crédibles, une mobilisation plus active et plus diversifiée des leviers dont disposent les créanciers publics peut contribuer à la réussite de la restructuration tout en préservant les intérêts financiers de l'État.

Deuxièmement, des tensions peuvent être liées au décalage naturel entre le temps de la décision administrative et le temps dont dispose le CIRI pour faire avancer un dossier.

Le délai dont dispose le CIRI pour finaliser un plan de redressement dépend étroitement de l'entreprise (les échéances de trésorerie peuvent mener à la cessation de paiement) et du calendrier judiciaire (quatre mois pour une conciliation).

Or l'obtention des décisions administratives nécessaires tout en respectant cette temporalité constitue un défi collectif pour les nombreux services impliqués et un enjeu de coordination pour l'ACOSS et la DGFIP. En effet, les créanciers publics membres de la CCSF qui prennent position sur les propositions du CIRI doivent respecter le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Il en résulte un processus décisionnel qui peut être complexe :

- les circuits de décision impliquent un nombre parfois non négligeable d'interlocuteurs (par exemple, l'identification d'une CCSF pilote si l'entreprise est implantée dans plusieurs départements et relève donc de CCSF différentes et de plusieurs directions d'URSSAF est nécessaire) ;
- les règles de décisions sont différentes au sein de la CCSF selon qu'il s'agisse d'accorder des délais de paiement (l'unanimité de la CCSF s'impose aux URSSAF et comptables publics) ou des remises de dette en principal (la CCSF ne fait que recueillir les décisions des URSSAF et comptables publics) ;
- les représentants des URSSAF au sein des CCSF doivent recueillir l'accord de la caisse nationale sur des sujets complexes (par exemple, les classes de parties affectées – cf. *infra*) ;
- les créanciers publics peuvent choisir de faire approuver par les ministres certaines décisions qui sont dérogatoires aux textes pour éviter que leur responsabilité ne soit mise en cause (par exemple quand il est demandé aux responsables du recouvrement de ne pas assigner l'entreprise en procédure collective)¹³⁹.

Troisièmement, les doctrines d'intervention du CIRI, définie par la circulaire de janvier 2015, et celle des CCSF et créanciers publics, définie par le guide confidentiel de 2011, sont relativement anciennes et inégalement partagées (le CIRI ne dispose pas du guide CCSF), ce qui peut poser des problèmes d'articulation. Ces doctrines mériteraient d'évoluer sur plusieurs points.

D'une part, il s'agirait de tirer les enseignements des évolutions induites par la crise covid.

L'exemple des restructurations des prêts garantis par l'État est à cet égard éclairant. Bien qu'il soit assorti de la garantie de l'État, le prêt mis en place au moment de la crise sanitaire fonctionne comme un prêt bancaire classique. Il peut donc, sous certaines conditions, faire l'objet de mesures de restructuration dans un cadre amiable ou en procédure collective, avec

¹³⁹ À titre d'illustration, en 2025, la direction de la sécurité sociale et la DGFIP ont demandé aux ministres de tutelle d'approuver dix plans comportant des modalités dérogatoires de traitement du passif public dans le cadre de procédures amiables.

maintien du bénéfice de la garantie de l'État. En cas de procédure amiable, elles sont consenties par la banque dans une logique de consolidation de la situation financière de l'emprunteur (nouvel échéancier, modification du profil d'amortissement). Dans le cas de procédures collectives, elles sont décidées par le juge. L'État a mis en place un cahier des charges précisant les mesures de réaménagement de PGE possibles qui permettent de conserver le bénéfice pour le prêteur de la garantie de l'État.

Pour que les PGE soient traités de manière équilibrée par rapport aux autres créances, plusieurs principes ont été fixés. Une restructuration de PGE doit se faire dans le cadre d'un traitement global du passif de l'entreprise. Les PGE doivent être traités *pari passu* avec les autres créances de même rang, c'est-à-dire de manière équitable. Les abandons de PGE doivent rester exceptionnels et autant que possible s'accompagner d'un retour à meilleure fortune permettant à l'État de bénéficier dans le futur, comme les autres créanciers de même rang et avant l'actionnaire, du partage de la valeur en cas de retournement de l'entreprise. Si nécessaire, des conversions de PGE en actions peuvent être mises en œuvre¹⁴⁰.

D'autre part, une approche plus active de la gestion des passifs publics pourrait être pertinente dans le contexte post-crise sanitaire et de remontée des défaillances. Lorsque les passifs publics sont traités *pari passu* avec des créanciers privés, que le débiteur est viable et que la survie de l'entreprise préserve davantage les intérêts financiers des créanciers publics, ceux-ci pourraient être incités à renoncer plus rapidement à une partie de leurs créances lorsqu'elles sont légalement rémissibles. Dans certains cas, le recours à des clauses de retour à meilleure fortune pourrait également être privilégié, en lieu et place de garanties parfois difficiles à obtenir.

**Pierre & Vacances : clause de retour à meilleure fortune et restructuration
d'un prêt garanti par l'État**

À la suite de la crise sanitaire, qui a fortement affecté le secteur de l'hébergement touristique, le groupe Pierre & Vacances, premier opérateur européen du secteur avec plus de 12 600 salariés, a été confronté, dès 2021, à un besoin de liquidité immédiat et à la nécessité de procéder à un désendettement massif de son bilan.

Saisi la même année, le CIRI a contribué aux négociations ayant conduit à la restructuration du bilan du groupe en mobilisant des instruments juridiques et financiers sophistiqués pour gérer les conséquences d'un soutien exceptionnel. Celle-ci s'est notamment traduite par la conversion en capital d'environ 90 % du prêt garanti par l'État contracté au printemps 2020, pour un montant de 240 M€, concomitamment à la mise en œuvre de la garantie de l'État.

¹⁴⁰ Compte tenu de leur complexité, les conversions ne doivent être mises en place que de manière exceptionnelle et pour des montants significatifs. En cas de conversion les titres demeurent détenus par les banques mais l'État bénéficie d'une clause de retour à meilleure fortune sur les produits qui en résultent (dividendes, prix de cession). Ils peuvent aussi être transférés dans une fiducie dont l'État et les banques sont bénéficiaires.

Les titres ainsi émis ont été transférés au sein d'une fiducie. Ce montage a permis à l'État de ne pas se limiter à l'activation de la garantie, et donc à une dépense budgétaire dépourvue de contrepartie, mais de mettre en place un mécanisme d'intéressement au redressement futur du groupe, aux côtés des autres établissements prêteurs. Il transforme ainsi une charge budgétaire en détention d'un actif financier, dont la valorisation dépend de l'évolution de la situation financière de l'entreprise, contribuant à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État. Le recours à la fiducie permet en outre d'externaliser la gestion de cet actif, confiée à un tiers, sans impliquer l'État dans la gouvernance opérationnelle du groupe.

Enfin, les évolutions récentes relatives au droit des procédures collectives doivent également être prises en compte.

Le mécanisme des classes de parties affectées, issu de la transposition de la directive UE du 20 juin 2019 dite « restructuration et solvabilité »¹⁴¹, est un sujet de préoccupation pour les créanciers publics (de même que pour les banques, y compris Bpifrance). Ce mécanisme permet au juge d'adopter des plans de restructuration en les imposant à des créanciers dissidents quand les créanciers affectés et *in the money* (c'est-à-dire qui auraient récupéré une partie de leurs créances en cas de liquidation) y sont favorables. Il s'agit de faciliter la restructuration des entreprises en difficulté dont la taille et la complexité du bilan justifient le recours à ce mécanisme de règlement des différends entre créanciers¹⁴².

Dans les dossiers de grande ampleur (Orpéa, Casino, Atos), les restructurations financières ont été facilitées par ce mécanisme. Toutefois, en 2024, 70 % des dossiers identifiés étaient en dessous des seuils obligatoires. 26 dossiers étaient suivis par le CIRI ou la DIRE. Compte tenu des enjeux (risque pour l'État de se voir imposer un abandon de créances irrémissibles ou au contraire risque que les créanciers fiscaux et sociaux imposent un plan à des banques émettrices de PGE se traduisant *in fine* par l'appel en garantie de l'État), la DGFIP¹⁴³ et l'ACOSS ont défini chacune un cadre d'action centralisé pour éviter de se voir imposer des remises et articuler la procédure de vote en classes de parties affectées avec les procédures CCSF. Le dispositif étant cependant encore récent, les administrations n'ont pas encore fini de tirer tous les enseignements de la manière dont le dispositif est utilisé concrètement en juridiction et ses conséquences.

4 - Des relations avec les parquets des tribunaux de commerce et judiciaires à renforcer

Le garde des Sceaux a diffusé pour la première fois en juin 2025¹⁴⁴ une circulaire de politique civile visant à définir des priorités d'action, à l'instar de ce qui existe en matière de politique pénale. En matière commerciale, cette circulaire invite les parquets à intervenir de manière plus active dans les contentieux susceptibles d'affecter l'intérêt général et l'ordre public, notamment en matière de sauvegarde des entreprises. Elle les enjoint à mettre en place des politiques partenariales.

¹⁴¹ Ordonnance de transposition n°2021-1193 du 15 septembre 2021.

¹⁴² Le dispositif est obligatoire pour certaines entreprises en fonction de seuils de chiffre d'affaires et de nombre de salariés déterminés par le code du commerce.

¹⁴³ Note de service du 30 septembre 2024.

¹⁴⁴ Circulaire de politique civile du 27 juin 2025, N° NOR JUSC2518302C.

La circulaire appelle également les parquets à assurer une remontée d'informations vers la Chancellerie sur les contentieux significatifs pour l'économie, l'emploi ou la consommation. Une attention particulière est ainsi requise pour les procédures collectives concernant les entreprises de plus de 250 salariés dont l'activité revêt une importance particulière pour un territoire ou un secteur d'emploi, ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française, notamment en matière de technologie d'avenir ou de défense.

En dehors de cette sensibilisation aux enjeux économiques, sociaux et de souveraineté, les orientations formulées par la Chancellerie demeurent toutefois limitées. Si le code de procédure civile n'interdit pas formellement l'édition d'instructions individuelles à la différence de la procédure pénale, celles-ci restent rares.

La responsabilité du parquet est particulièrement critique en matière d'appel, les salariés ne disposant pas de cette faculté dans les procédures collectives. La décision de faire appel suppose non seulement de soutenir une solution différente de celle retenue par les juges consulaires, mais également de s'assurer du maintien temporaire d'un niveau d'activité suffisant pour permettre le versement des salaires, l'entreprise poursuivant son exploitation. Cette problématique s'est notamment posée dans les dossiers Brandt, où les salariés soutenaient un projet de reprise sous forme de SCOP, et Vencorex, dans lequel des élus ont sollicité une intervention ministérielle afin d'inciter le parquet à faire appel d'une décision de liquidation judiciaire.

En pratique, des échanges entre le CIRI et le ministère public, par l'intermédiaire de la direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, peuvent intervenir lors des phases de liquidation ou de redressement judiciaires – le parquet n'intervenant pas dans les procédures amiables qui constituent le cadre d'action le plus fréquent du CIRI. Ces échanges, essentiellement techniques, permettent notamment au CIRI d'apporter des éléments d'éclairage sur les plans proposés ou sur les équilibres financiers envisagés.

Lorsque les circonstances l'exigent, le CIRI peut être également amené à intervenir directement à l'audience, en qualité de représentant de l'État, afin d'apporter son expertise sur le fond du dossier. Ces interventions, justifiées par le caractère stratégique de l'activité ou son caractère innovant (brevets), l'importance des enjeux d'emploi ou l'ampleur de l'accompagnement public dont l'entreprise a bénéficié, restent rares et ciblées. Le CIRI peut alors exprimer une appréciation sur la viabilité du plan présenté, la crédibilité des projets de reprise ou porter à la connaissance du tribunal certains éléments spécifiques du dossier.

Compte tenu de la brièveté des audiences, la possibilité pour le CIRI d'apporter, à sa demande¹⁴⁵, des éléments d'appréciation complémentaires, dans le respect des prérogatives du tribunal et de sa souveraineté de décision, est cohérente avec les objectifs de sauvegarde de l'activité et de l'emploi poursuivis par l'État. À cet égard, si l'intervention du CIRI devant les juridictions commerciales est aujourd'hui plus assumée, elle demeure ponctuelle et s'apprécie au cas par cas.

À l'exception des URSSAF, dont les signalements aux parquets peuvent accélérer l'ouverture d'une procédure collective et permettre la prise en charge des salaires par les

¹⁴⁵ Article L 662-3 du code de commerce.

AGS¹⁴⁶, la place des acteurs publics de l'accompagnement des entreprises au niveau territorial, notamment les CRP ou le secrétaire permanent du CODEFI, qui peut aussi être le CDED, reste peu définie. Elle n'est pas explicitement prévue par les textes régissant leur action alors qu'elle pourrait aussi se justifier dans les mêmes cas que pour le CIRI. L'instruction n'a pas permis d'identifier de pratiques établies d'intervention de ces acteurs devant les juridictions commerciales ou judiciaires.

5 - La préservation des intérêts stratégiques par le contrôle des investissements étrangers en France

La reprise d'une entreprise en difficulté revêt une acuité particulière lorsque les entreprises ou les activités concernées relèvent de secteurs dits sensibles. Le risque que des capacités industrielles, technologiques ou de services, essentielles, passent sous le contrôle d'intérêts étrangers justifie, à ce titre, une vigilance spécifique de la part des pouvoirs publics.

Mis en œuvre depuis 1967, le contrôle des investissements étrangers en France (IEF) soumet certaines opérations d'investissement à une autorisation préalable du ministre chargé de l'économie lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale¹⁴⁷. Son champ d'application a été sensiblement élargi par le décret du 14 mai 2014 dit « décret Montebourg », puis par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), afin de mieux prendre en compte les enjeux de continuité et de sécurité économiques de la Nation dans un contexte de multiplication des opérations de rachat d'actifs stratégiques.

Sur le plan opérationnel, le dispositif repose sur une organisation interministérielle, avec une instruction des dossiers assurée par la direction générale du Trésor et un examen en Comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF). Le périmètre du contrôle ne se limite pas aux entreprises directement qualifiées de stratégiques, mais s'étend à leurs sous-traitants critiques. Les secteurs concernés recouvrent les activités liées à l'ordre public, à la sécurité publique et à la défense, ainsi que celles concourant à la continuité et à la sécurité économiques de la Nation, notamment dans les domaines de l'énergie, de l'eau, des transports, des réseaux de communications, de la santé publique, de la production agricole, ainsi que les activités critiques et de recherche et développement associées.

Dans ce cadre, le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), rattaché à la direction générale des entreprises (DGE), est chargé de détecter, caractériser et traiter les menaces pesant sur l'économie nationale. Il s'appuie notamment sur un référentiel unifié de sécurité économique (RUSE), fondé sur l'identification d'entreprises à protéger en priorité et de technologies critiques. En services déconcentrés, les délégués à l'information stratégique et à la sécurité économiques (DISSE), placés auprès des préfets de région, assurent l'animation territoriale de cette politique et coordonnent la détection des alertes liées à des menaces étrangères.

¹⁴⁶ Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés, qui permet de garantir le paiement des sommes dues aux salariés en cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires.

¹⁴⁷ Article L151-3 du code monétaire et financier.

L'articulation opérationnelle entre les DISSE et les CRP est toutefois encore perfectible. La circulation de l'information relative au caractère sensible de certaines activités ou à l'exposition particulière de certaines entreprises demeure limité. Les acteurs de terrain ont également souligné l'intérêt d'une sensibilisation accrue des administrateurs judiciaires aux enjeux de sécurité économique, afin que la présence éventuelle d'investisseurs étrangers soit signalée en amont aux services compétents, notamment à la DGE.

Au-delà de sa fonction de contrôle, le dispositif des IEF s'inscrit plus largement dans le cadre de la politique de sécurité économique de l'État, aux côtés de la politique industrielle et les instruments de consolidation de l'actionnariat des entreprises stratégiques. En effet, il ne constitue pas, à lui seul, une réponse suffisante aux difficultés rencontrées par des entreprises stratégiques engagées dans des procédures de conciliation ou en redressement judiciaire. Le refus ou l'encadrement d'un investissement étranger n'a de portée opérationnelle que s'il s'accompagne de la capacité à proposer des solutions alternatives crédibles, reposant notamment sur des investisseurs nationaux ou européens.

Dans cette perspective, l'État privilégie, lorsque cela est possible, des repreneurs européens pour les sites ou entreprises industriels stratégiques et mobilise, le cas échéant, des instruments financiers publics pour sécuriser ces opérations, comme l'illustre la reprise du groupe Manoir. Lorsque les entreprises accompagnées par le CIRI exercent des activités soumises au contrôle des IEF, celui-ci se montre attentif à la nationalité des candidats repreneurs et peut proposer ou encadrer des dispositifs spécifiques permettant à l'État de conserver un levier de contrôle sur des actifs stratégiques. Ainsi, dans le cas de Prony Resources New Caledonia (PRNC), l'octroi d'un financement public a été conditionné à la mise en place d'une fiducie-sûreté et de gestion sur les titres des principaux actionnaires, afin de maîtriser les conditions ultérieures de cession (prix et choix du ou des repreneurs). De même, dans le dossier Atos, le CIRI a travaillé en lien avec l'Agence des participations de l'État (APE) pour préserver un contrôle national sur les activités de supercalculateurs, jugées stratégiques. Enfin, lorsque les enjeux industriels le justifient, le CIRI peut appuyer la mise en place de dispositifs de soutien transitoire visant à maintenir temporairement l'activité et les compétences, notamment par le recours à l'activité partielle, dans l'attente de l'émergence d'une solution de reprise crédible.

Dans ce contexte, la capacité de l'État à sécuriser durablement les entreprises stratégiques ne peut reposer sur les seuls instruments de contrôle et d'encadrement des investissements étrangers. Lorsque des opérations de reprise sont conditionnées par des enjeux de souveraineté ou de sécurité économique, l'effectivité de ces dispositifs suppose l'existence de solutions alternatives crédibles, fondées sur des capacités d'investissement nationales ou européennes.

Cet enjeu est particulièrement sensible dans le secteur de la défense, où les contraintes liées au contrôle des investissements étrangers se combinent à des facteurs structurels, tels que le vieillissement des dirigeants des PME et ETI et les difficultés de transmission des entreprises. Le refus de certaines offres de reprise, du fait de la réglementation IEF, peut conduire à des situations de sous-valorisation des actifs, voire à l'absence de solution de continuité, en l'absence d'investisseurs autorisés disposant de capacités financières suffisantes.

En pratique, les situations les plus complexes sont aujourd'hui traitées au cas par cas, par la mobilisation ponctuelle des instruments existants, notamment ceux de Bpifrance, de l'APE ou de la Caisse des dépôts et consignations. Cette approche permet d'apporter des réponses

ciblées, mais elle met en évidence l'absence d'une doctrine d'intervention structurée permettant une mobilisation plus systématique et anticipée des outils de financement publics.

*
**

Au regard de l'ensemble de ces éléments, une mise à jour de la doctrine et des modalités d'intervention de l'État et des créanciers sociaux s'avère nécessaire alors que les dernières circulaires datent de plus de dix ans et que les enjeux financiers pour les pouvoirs publics sont élevés.

L'articulation des acteurs publics pourrait être approfondie au-delà des questions de lisibilité de la comitologie de l'État au niveau départemental et des questionnements ayant trait au fonctionnement des CODEFI restreints. Par exemple, le CIRI ne dispose pas d'une vision claire des pratiques des CCSF sur les dossiers où il n'intervient pas et qui peuvent varier d'un département à l'autre, notamment sur la prise de garanties ou sur les raisons pour lesquelles le taux de remise de créances en procédures collectives apparent est faible au regard des marges de manœuvre dont les CCSF disposent, conformément au code du commerce. En outre, les enjeux de souveraineté (notamment en matière d'innovation) et de préservation des entreprises stratégiques renforcent le besoin de coordination au sein des services de l'État, et notamment avec les tribunaux de commerce et judiciaires.

Enfin, l'impact de la crise sanitaire sur les pratiques de gestion des passifs publics et la complexité technique et juridique des sujets, induite notamment par les dernières évolutions juridiques du droit des procédures collectives, justifient aussi une évolution des pratiques.

III - Des acteurs de la reprise d'entreprise encore insuffisamment développés

Au-delà des dispositifs publics d'accompagnement, la réussite des reprises d'entreprises en difficulté dépend également de la capacité de certains acteurs économiques à porter des projets de reprise crédibles et financés. Qu'il s'agisse d'initiatives portées par les salariés ou d'investissements réalisés par des acteurs spécialisés, leur contribution demeure toutefois quantitativement limitée, ce qui incite à la réflexion quant aux conditions de leur développement et aux leviers susceptibles d'en renforcer la mobilisation.

A - Une politique en faveur des fonds de retournement aux effets limités

L'une des difficultés majeures rencontrées par les entreprises engagées dans une procédure collective réside dans l'accès à des financements complémentaires, en dette ou en fonds propres, nécessaires pour soutenir une reprise d'activité impliquant le plus souvent une réorientation stratégique. Cet enjeu est particulièrement aigu pour les entreprises de taille intermédiaire confrontées à des difficultés conjoncturelles, voire structurelles, mais qui disposent néanmoins de perspectives crédibles de rebond.

Dans ce contexte, les solutions de financement disponibles sur le marché sont souvent insuffisantes ou inadaptées. Les établissements bancaires sont généralement réticents à

intervenir dans des situations de forte incertitude, tandis que les investisseurs en fonds propres traditionnels privilégient des profils de risque plus favorables.

Le capital-retournement constitue, à cet égard, un segment spécifique du capital-investissement, destiné aux entreprises dont la performance est jugée inférieure à leur potentiel et dont la situation financière est dégradée, mais qui disposent d'actifs, de savoir-faire ou de positions de marché susceptibles de justifier une stratégie de redressement. Les fonds spécialisés interviennent alors à la fois pour restructurer l'entreprise – souvent au prix d'ajustements sociaux significatifs – et pour relancer son développement, notamment par des investissements ciblés et une professionnalisation de la gouvernance.

Ce constat a conduit l'État, dès 2016¹⁴⁸, à soutenir le développement du segment du capital-retournement par la création du fonds de fonds de retournement (FFR), confié à Bpifrance. Ce dispositif visait à favoriser l'émergence d'équipes spécialisées capables d'intervenir en fonds propres dans des situations de restructuration complexes, en complément des solutions de marché existantes, sans que l'État ou la banque publique n'interviennent directement comme investisseur de retournement.

Doté de 125 M€, le FFR a permis de générer un effet de levier significatif sur les fonds souscrits¹⁴⁹ qui s'élèvent à 846 M€¹⁵⁰ et dont il représente 9 %¹⁵¹. Ces fonds ont investi dans 58 entreprises¹⁵², pour un montant moyen de 7,4 M€. La période d'investissement est close depuis avril 2023, le FFR ne souscrit donc plus à de nouveaux fonds.

Si ce dispositif a contribué à la structuration du segment, notamment en permettant l'émergence durable de trois sociétés de gestion spécialisées, l'écosystème du capital-retournement demeure de taille limitée. Le nombre d'acteurs capables d'intervenir sur des dossiers complexes reste restreint, ce qui réduit la concurrence entre projets de reprise et peut peser sur la qualité des solutions proposées lors des procédures collectives. Cette situation est d'autant plus sensible que tous les investisseurs intervenant sur des entreprises en difficulté ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Si les fonds de retournement spécialisés visent généralement à restaurer durablement la viabilité économique des entreprises reprises, d'autres acteurs peuvent privilégier des logiques davantage centrées sur la valorisation d'actifs ou la restructuration financière. En l'absence d'une concurrence suffisante entre projets de reprise, les juridictions disposent de marges d'appréciation plus limitées pour arbitrer entre ces différentes approches.

Le cas d'ACI Group, qui n'est pas un fonds de retournement mais un acteur industriel ayant repris près de trente entreprises avant d'être lui-même placé en redressement judiciaire, met en lumière les limites d'un écosystème de reprise encore insuffisamment structuré. Il illustre les risques liés à la faible densité d'acteurs spécialisés capables de porter des projets de reprise robustes, tant sur le plan industriel que financier. Cette situation renforce l'enjeu d'une attractivité accrue de la place de Paris pour les fonds de retournement, afin de favoriser

¹⁴⁸ Convention du 29 décembre 2015 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « Fonds de fonds de retournement »), dont la durée a été étendue à 15 ans par l'avenant du 18 juillet 2025.

¹⁴⁹ Ces fonds sont gérés par quatre sociétés de gestion : Hivest, Prudentia, Turenne et Aldebaran.

¹⁵⁰ 566 M€ par des tiers, le solde par le FFR et d'autres fonds de Bpifrance.

¹⁵¹ 25 % pour le total des fonds gérés par Bpifrance.

¹⁵² Données au 30/06/2025.

l'émergence d'un plus grand nombre de candidats à la reprise et d'améliorer, par le jeu de la concurrence, la qualité des projets présentés devant les juridictions commerciales.

Près de dix ans après la création du FFR, la stratégie de l'État sur ce segment n'a pas connu d'évolution substantielle. Si l'intervention publique a permis d'amorcer la structuration du marché, elle n'a pas suffi à en modifier durablement l'échelle ni à attirer un nombre significatif de nouveaux acteurs, notamment européens. Il serait dès lors pertinent que la direction générale du Trésor dresse un bilan du fonctionnement du capital-retournement en vue d'identifier des mesures pour accroître le nombre d'acteurs présents sur ce marché et l'attractivité de la place de Paris. L'élargissement du nombre d'acteurs ne saurait toutefois conduire à négliger les enjeux de souveraineté économique susceptibles d'être attachés à certaines entreprises ou technologies stratégiques, déjà pris en compte par les dispositifs de contrôle des investissements étrangers en France.

B - Les SCOP, un mode de reprise qui demeure marginal

La reprise d'une entreprise en difficulté par ses salariés sous forme de société coopérative et participative¹⁵³ (SCOP) constitue une modalité particulière de reprise dans un contexte de défaillance. Si ces projets bénéficient fréquemment d'une attention médiatique et d'un capital de sympathie élevés, les situations dans lesquelles ils aboutissent demeurent quantitativement limitées.

Les SCOP sont des sociétés commerciales de droit commun, relevant des formes prévues par le code de commerce (SA, SAS ou SARL). Elles s'en distinguent toutefois par des règles particulières en matière de gouvernance, de financement et de répartition des résultats, qui les inscrivent dans le champ de l'économie sociale et solidaire¹⁵⁴. Les salariés y sont majoritaires au capital et le fonctionnement repose sur le principe « une personne = une voix », indépendamment du nombre de parts détenues. Cette gouvernance démocratique, si elle favorise l'appropriation collective du projet, peut constituer un facteur de complexité dans la conduite de restructurations lourdes, nécessitant des décisions rapides et parfois socialement sensibles.

Les contraintes propres au financement des SCOP limitent également la pertinence de ce modèle pour des reprises impliquant des besoins élevés en fonds propres, en particulier dans les secteurs capitalistiques comme l'industrie. Les apports en capital prennent la forme de parts sociales, qui ne sont pas valorisées au gré des bénéfices réalisés et ne sont cessibles qu'à leur valeur nominale. Si des investisseurs extérieurs peuvent détenir jusqu'à 49 % du capital, ces caractéristiques réduisent fortement l'attractivité du modèle pour des financeurs traditionnels.

Dans ces conditions, les titres participatifs constituent le seul instrument financier permettant d'apporter des ressources externes. Mi-actions, mi-obligations, ils n'ouvrent toutefois aucun droit de vote, sont assortis d'une durée minimale de détention de sept ans et ne peuvent être remboursés qu'à l'initiative de l'investisseur, ce qui limite encore leur attractivité.

¹⁵³ Auxquels il convient d'ajouter les SCIC (sociétés coopératives d'intérêt collectif) qui associent aux salariés d'autres parties prenantes (clients, fournisseurs, collectivités, etc.).

¹⁵⁴ Au sens de la [loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire](#). Voir également Cour des comptes, *Les soutiens publics à l'économie sociale et solidaire*, rapport public thématique, septembre 2025.

Les projets de reprise sous forme de SCOP sont ainsi structurellement moins adaptés aux attentes des investisseurs privés. Le cas de Duralex, reprise en SCOP par ses salariés en 2024, illustre à la fois les potentialités et les limites de ce modèle : l'entreprise a pu compenser la faiblesse de ses fonds propres par une levée de fonds participative, opération difficilement transposable à des entreprises disposant d'un capital de notoriété moindre. Duralex demeure, à ce stade, la seule SCOP à avoir bénéficié d'un prêt du FDES, pour un montant de 0,75 M€, soit le niveau le plus faible observé parmi les bénéficiaires de ce fonds.

Le nombre de reprises sous forme de SCOP demeure ainsi marginal. Les unions régionales des SCOP accompagnent chaque année une vingtaine de projets de reprise, en appui aux salariés pour la conception du projet (audit préalable, identification de l'équipe dirigeante, construction du modèle économique). Outre les contraintes de financement, cette faiblesse s'explique par la difficulté à structurer un projet coopératif dans les délais très contraints des procédures devant les tribunaux de commerce. Dans le dossier Brandt, par exemple, l'option SCOP n'a été envisagée qu'à la suite de la défaillance tardive d'un investisseur en novembre 2025, laissant aux salariés un délai extrêmement réduit pour élaborer une offre de reprise. Malgré l'octroi d'un prêt du FDES de 5 M€ en 2024, il n'est pas établi qu'un calendrier plus long aurait nécessairement permis une issue différente.

En 2025, 317 SCOP et SCIC¹⁵⁵, représentant près de 10 000 salariés, étaient issues d'une reprise à la barre des tribunaux¹⁵⁶, soit environ 8 % de l'ensemble des structures coopératives. Ces entreprises sont majoritairement de petite taille – près de la moitié comptent moins de 15 salariés –, même si certaines atteignent des dimensions plus significatives, la plus importante employant jusqu'à 850 salariés, voire 1 700 en intégrant ses filiales¹⁵⁷. Elles sont principalement présentes dans l'industrie (40 %, alors que les entreprises industrielles ne représentent que 11 % de l'ensemble des SCOP¹⁵⁸), la construction (26 %) et les services (13 %).

En l'absence de repreneur alternatif, la reprise en SCOP peut parfois être perçue comme une solution de dernier recours. Elle ne saurait toutefois être envisagée indépendamment des fondamentaux économiques de l'entreprise : l'existence de perspectives de redressement crédibles et de débouchés économiques suffisants demeure la condition déterminante de la réussite d'un projet coopératif.

Pour autant, les taux de pérennité à cinq ans des SCOP et SCIC issues de reprises – 78 %, contre 69 % pour l'ensemble des entreprises, selon la confédération générale des SCOP – témoignent d'une capacité réelle de ce modèle à assurer la continuité de l'activité dans certaines configurations. Son développement demeure toutefois contraint par des modalités de soutien public limitées, qui ne couvrent qu'une partie des situations rencontrées. Ainsi, si la garantie de Bpifrance peut porter sur des investissements réalisés sous forme de titres participatifs, elle ne s'applique pas aux opérations de reprise dans le cadre de procédures collectives, les titres participatifs étant pris en compte comme de la dette, et non comme des fonds propres, ce qui conduit à classer les coopératives comme des entreprises en difficulté au sens de la réglementation européenne¹⁵⁹. Par ailleurs, les capacités des salariés à constituer un

¹⁵⁵ 295 SCOP, 22 SCIC.

¹⁵⁶ Confédération générale des SCOP et des SCIC.

¹⁵⁷ Société Acome.

¹⁵⁸ Rapport d'activité, confédération générale des SCOP et des SCIC.

¹⁵⁹ Cour des comptes, *Les soutiens publics à l'économie sociale et solidaire*, rapport public thématique, septembre 2025.

apport financier initial sont restreintes par l'impossibilité de cumuler, lors de la création d'une SCOP, l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE)¹⁶⁰ avec l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP). Ces contraintes contribuent à limiter la diffusion d'un modèle qui, sans avoir vocation à devenir dominant, pourrait néanmoins constituer une réponse pertinente dans un plus grand nombre de situations.

IV - La délicate appréciation de l'efficacité de ces différentes interventions

La Cour avait souligné, en 2024, la complexité de l'évaluation de l'efficacité des dispositifs de détection et d'accompagnement des TPE et PME en difficulté (comme d'ailleurs un autre rapport récent sur les dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprises¹⁶¹ qui soulève des questions similaires). Alors qu'entre 2020 et 2024, 14 dossiers accompagnés par le CIRI ont abouti à une liquidation judiciaire, dont quatre en 2024, il en va de même pour la question de l'appréciation des dispositifs de traitement des difficultés des entreprises.

Les limites du pilotage des dispositifs d'accompagnement relevés dans le présent rapport s'expliquent en partie par cette complexité de l'évaluation de l'intervention des pouvoirs publics tout en participant de cette difficulté. Les indicateurs disponibles sont en effet largement orientés vers le suivi de l'activité plutôt que vers les résultats. La DGFIP mesure essentiellement l'activité des CCSF à travers le nombre de plans accordés, leur durée et leur montant, ainsi que la capacité des entreprises à en respecter l'exécution, dans une logique prioritairement centrée sur le recouvrement des créances. Les données consolidées au niveau national concernant l'activité des conseillers départementaux aux entreprises en difficulté (CDED) portent essentiellement sur la nature des difficultés rencontrées, les modalités de saisine et l'orientation retenue. S'agissant des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP), le suivi de l'activité repose principalement sur les saisies effectuées dans l'outil *Signaux Faibles* sachant que ces saisies sont par ailleurs réalisées de manière hétérogènes selon les territoires, ce qui limite leur exploitation à des fins de pilotage et d'évaluation de la performance par la MIRE (même si un chantier d'harmonisation des pratiques est actuellement engagé à cette fin).

Au-delà des questions de pilotage, la complexité de l'appréciation de l'efficacité de l'action publique en la matière tient à plusieurs raisons.

En premier lieu, la part prise par l'action publique dans la survie de l'entreprise est difficile à isoler parmi les multiples facteurs possibles (action du dirigeant, des créanciers privés, situation de marché, crises externes etc.) ayant contribué à cette survie.

En deuxième lieu, les hypothèses économiques retenues au moment de la définition du plan d'accompagnement peuvent évoluer rapidement. Dans le cas du groupe Arc (cf. encadré *infra*) le plan de redressement travaillé avec le CIRI reposait notamment sur l'hypothèse d'un marché du verre pour les arts de la table demeurant essentiellement régional, en raison des coûts et des risques liés au transport sur longue distance. Cette hypothèse a été fragilisée par l'arrivée

¹⁶⁰ Cour des comptes, *L'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACRE)*, observations définitives, décembre 2025.

¹⁶¹ Ibid.

massive de produits importés de Chine, compromettant les perspectives de redressement de l'entreprise malgré l'accompagnement mis en place.

En troisième lieu, l'efficacité d'une intervention publique est difficile à mesurer alors que la situation de l'entreprise au moment où elle sollicite une telle intervention peut être plus ou moins dégradée et ce pour des raisons très différentes. Ainsi le faible écart entre le taux de défaillance à un an des entreprises ayant bénéficié d'un plan CCSF (soit 14 %) et celui des entreprises dont la demande a été rejetée (soit 20 %) peut difficilement être interprété comme l'indicateur d'une faible efficacité de l'action de cette instance.

En quatrième lieu, la définition même du critère permettant d'apprécier si l'action menée par les pouvoirs publics a été ou non efficace n'est pas évidente. En particulier, l'entrée en défaillance d'une entreprise est un critère qui – s'il est objectif – n'est pas pertinent à retenir. Comme indiqué au chapitre I, les défaillances ne représentent en effet que 31,9 % des disparitions d'entreprise.

Surtout, les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire ne conduisent pas nécessairement à la disparition de l'entreprise. Au contraire, elles visent à donner au juge des moyens plus importants pour résoudre les difficultés des entreprises et assurer dans les meilleures conditions la poursuite de l'activité. Les procédures collectives doivent donc être appréhendées moins comme un constat d'échec – en dépit d'une terminologie inchangée de « défaillance » – que comme un instrument à part entière du traitement des difficultés, offrant des leviers plus structurants pour l'apurement du passif et la réorganisation de l'entreprise. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'ouverture d'une procédure collective ne justifie plus nécessairement l'interruption de l'accompagnement par le CIRI alors qu'historiquement c'était le cas.

De plus, un redressement judiciaire, voire une liquidation assortie d'une reprise, peut conduire à un maintien durable de l'activité, sous réserve d'une transformation profonde du modèle économique. Le cas de Novasco (anciennement Ascometal) illustre cette situation : si ce dossier a pu être perçu médiatiquement comme un échec, l'intervention du CIRI a contribué à la reprise d'un site industriel dont le maintien aurait été incertain en l'absence d'accompagnement, même si, là encore, le contrefactuel demeure difficile à établir. Dans cette perspective, l'appréciation de l'efficacité des interventions publiques se déplace ainsi de la survie juridique de l'entreprise vers le maintien, total ou partiel, de l'activité et de l'emploi, en particulier pour les entreprises de taille significative.

En cinquième lieu, les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics étant divers, les critères d'appréciation de son efficacité le sont aussi.

En particulier, le fait qu'une entreprise ait été accompagnée à plusieurs reprises, par exemple par le CIRI, pour finir en redressement voir en liquidation n'est pas nécessairement constitutif d'un échec de l'intervention publique. En effet, l'accompagnement progressif par étape d'une entreprise vers sa disparition peut avoir répondu à un objectif légitime de politique publique à partir du moment où l'impact sur l'emploi et le tissu économique du territoire est important et que l'action des pouvoirs publics a permis d'atténuer l'impact de la disparition (en permettant, par exemple, la reconversion des salariés).

De même, le cas de METEX évoqué à plusieurs reprises (cf. *supra*) est révélateur des différences d'appréciation au regard des objectifs fixés : nonobstant ses pertes financières,

Bpifrance considère que la reprise à la barre du tribunal a été un échec car elle n'a pas permis de poursuivre l'activité innovante de l'entreprise en matière de souveraineté alimentaire qui avait justifié son investissement alors que le CIRI considère que la reprise partielle, en maintenant une partie de l'activité et l'emploi, est un signe de succès.

Au final, faute de critère unique et simple, c'est le comportement des actionnaires, investisseurs et créanciers privés lors de la restructuration de l'entreprise et le fait qu'ils respectent leurs engagements qui doit permettre d'apprécier la pertinence du soutien apporté par les pouvoirs publics à une entreprise en difficulté. Comme le rappellent systématiquement les textes encadrant l'action de l'État, ce dernier ne doit intervenir que de manière subsidiaire. C'est l'engagement des partenaires privés qui permet d'apprécier la réalité de la viabilité de l'entreprise, ce qui justifie l'intervention éventuelle des pouvoirs publics.

Le cas d'Arc est à ce titre éclairant. Le soutien des pouvoirs publics, État, sécurité sociale, collectivités locales, excède celui observé dans la majorité des dossiers suivis par le CIRI. Néanmoins, jusqu'à la période récente, cette intervention publique s'est systématiquement inscrite en parallèle d'un engagement financier significatif de l'actionnaire entré au capital en 2015. Ce dernier a contribué aux besoins de financement du groupe à hauteur de 232 M€ lors des restructurations de 2019, 2020 et 2021. Le fait que l'actionnaire privé ait tenu dans le temps ses engagements sur des montants d'ampleur a crédibilisé la réalité d'une trajectoire de redressement.

L'intervention des pouvoirs publics doit donc être appréciée à cette aune et le respect des engagements des actionnaires, investisseurs et créanciers privés doit être un point d'attention majeur lors de la mise en place d'actions de soutien des entreprises en difficulté.

**Arc : une appréciation de la viabilité de la trajectoire de l'entreprise justifiée
par l'investissement constant jusqu'à 2025 de l'actionnaire**

Le groupe Arc, héritier de la verrerie d'Arques fondée en 1825, est spécialisé dans la conception, la production et la distribution d'articles en verre, principalement destinés aux arts de la table. Présent à l'international depuis les années 2000, il emploie environ 7 800 salariés dans le monde, dont 4 700 en France. Son activité soutient par ailleurs un tissu de sous-traitance (au global, près de 15 000 emplois, concentrés pour l'essentiel dans le secteur de Saint-Omer, dans le Pas-de-Calais).

En 2015, la verrerie est reprise par le groupe américain PHP et son actionnaire principal, Richard Cashin. Un consortium de fonds souverains emmené par CDC international capital (intégré depuis à Bpifrance) et le fond souverain russe RDIF s'engage à apporter de nouveaux financements au groupe. Les fonds ont cependant tardé à respecter leurs engagements, fragilisant la stratégie de développement de l'entreprise. En 2019, ils ont finalement sollicité l'annulation de l'ensemble des tranches supplémentaires restantes¹⁶².

¹⁶² En 2022, la procédure de sauvegarde financière accélérée a conduit à un écrasement forcé des bons de souscription d'action (BSA) dont étaient bénéficiaires les fonds souverains (dont Bpifrance), faute d'un accord amiable avec eux pour organiser leur sortie. L'État a voté en ce sens aux côtés des actionnaires.

Le groupe connaît des restructurations récurrentes depuis 2015¹⁶³ et a été largement débancarisé, ce qui a limité fortement son accès au financement de marché et explique le recours récurrent à l'intervention publique, en complément du soutien de l'actionnaire. Si les fragilités structurelles du modèle économique étaient identifiées (bien que pas toujours formalisées dans les notes transmises aux ministres), les difficultés du groupe ont été accentuées par des facteurs relevant parfois d'incertitudes difficiles à anticiper avec notamment l'intensification de la concurrence des produits chinois sur un marché longtemps considéré comme régional en raison des contraintes logistiques liées au transport du verre. Des crises extérieures n'ont pas facilité le redressement de sa trajectoire (le déclenchement de la guerre en Ukraine a conduit d'une part à la sortie du tour de table d'un fond souverain russe et d'autre part à une hausse des prix de l'énergie).

Entre 2019 et 2025, le groupe a bénéficié de 196,5 M€ de prêts du FDES, auxquels se sont ajoutés 25 M€ de prêts de la région Hauts-de-France et 4,3 M€ de concours de la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO), soit un total de 225,8 M€ de prêts publics. À ces montants s'ajoutent 23,3 M€ au titre de l'activité partielle de longue durée (APLD) entre 2021 et octobre 2024. Le groupe a par ailleurs bénéficié de plusieurs étalements de dettes fiscales et sociales, dont il s'est acquitté.

Le plan de sauvegarde arrêté en 2025 prévoit l'abandon de 123,6 M€ de créances publiques, dont 101 M€ au titre des prêts de l'État, assorti d'une clause de retour à meilleure fortune portant sur 82,4 M€, dont 73,3 M€ pour l'État, en contrepartie de l'injection de 42 M€ de nouveaux fonds propres par les actionnaires historiques et de nouveaux investisseurs. Les procédures collectives ouvertes en 2022 et 2025 ont également conduit à des abandons de créances fiscales, pour un montant cumulé de 345 000 €.

Une nouvelle saisine du CIRI est intervenue en novembre 2025, suivie d'une demande de placement en redressement judiciaire en janvier 2026. Celle-ci a abouti à une reprise de la société en plan de cession par son ancien dirigeant, impliquant la reprise de plus de 80 % des effectifs et l'apport de 50 M€ d'argent frais.

¹⁶³ Cinq protocoles de conciliation ont été conclus entre 2019 et 2023 (2019, 2020, juin et août 2022, 2023) et un plan de sauvegarde a été adopté en 2025.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les pouvoirs publics disposent d'un ensemble d'instruments destinés à permettre aux entreprises de surmonter leurs difficultés ou, lorsque la situation l'exige, d'en organiser la disparition dans des conditions préservant au mieux l'emploi et les intérêts financiers de l'État et de la sécurité sociale.

Les facilités de trésorerie accordées par le biais de l'échelonnement de créances constituent le principal levier utilisé. Strictement encadrées sur le plan juridique, elles participent à l'amélioration du recouvrement des créances publiques en favorisant la poursuite de l'activité des entreprises confrontées à un problème de trésorerie.

Des outils plus ciblés sont également mobilisés dans le cadre du régime européen des aides d'État. L'activité partielle, massivement utilisée pendant la crise sanitaire, vise à préserver le capital humain d'entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles. Le fonds de développement économique et social a, quant à lui, pour objet de corriger des failles de marché quand une entreprise viable n'accède plus au crédit.

Au-delà de ces dispositifs, l'État s'est organisé, au niveau national comme territorial, pour identifier et accompagner plus spécifiquement les entreprises (soit 3 738 en 2024) présentant des enjeux importants (stratégique, industriel, ou ayant un impact emploi substantiel sur les territoires) et faciliter leur restructuration. Il s'est également doté d'outils pour mieux préserver les intérêts stratégiques du pays en contrôlant les investissements étrangers.

L'action des pouvoirs publics n'en présente pas moins certaines limites. La coordination entre les différentes instances, les créanciers publics mais aussi les parquets des tribunaux de commerce et judiciaires doit continuer de se renforcer. Leur doctrine d'intervention mériterait d'être actualisée d'autant que les enjeux financiers sont très élevés (20,18 Md€ de créances sont détenues par les services de la DGFIP et les URSSAF sur des entreprises en défaillance). En particulier, le suivi des garanties obtenues, ainsi que de leur activation effective, reste insuffisamment structuré. De même, les évolutions induites par la crise sanitaire ou par les réformes du droit des procédures collectives devraient être mieux prises en compte. Enfin, la performance du recouvrement des créanciers publics pourrait utilement s'appuyer sur un alignement des règles de publicité des privilèges du Trésor et de la sécurité sociale et un élargissement aux URSSAF de l'accès au fichier bancaire des entreprises de la Banque de France.

La question de la reprise d'entreprise demeure également déterminante pour limiter les pertes d'emplois et préserver les capacités productives. Les instruments existants, qu'il s'agisse du soutien au capital retournement ou des dispositifs favorisant les reprises sous forme coopérative, restent encore insuffisamment développés ou adaptés à la diversité des situations rencontrées.

L'action des pouvoirs publics en faveur des entreprises en difficulté, si elle est nécessaire, est cependant délicate à évaluer. La diversité des situations, la pluralité des instruments mobilisés et des objectifs poursuivis, l'absence de critère simple permettant d'évaluer l'apport de l'action publique dans la survie de l'entreprise participent de cette difficulté. Aussi, dans un cadre budgétaire contraint et pour éviter des inégalités de traitement et des distorsions de concurrence, le comportement des actionnaires, investisseurs et créanciers privés lors de la restructuration de l'entreprise et le fait qu'ils respectent leurs engagements doit faire l'objet d'une attention toute particulière des pouvoirs publics.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

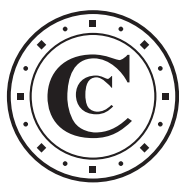
- 5. afin d'améliorer la prévention des difficultés des entreprises et de sécuriser le recouvrement des créances publiques, aligner le régime de publicité du privilège du Trésor sur celui de la sécurité sociale d'ici 2027 (ministère de l'action et des comptes publics) ;*
 - 6. lancer d'ici début 2027 une enquête sur les prises de garanties, leur activation et leur suivi en vue d'élaborer une doctrine commune aux créanciers publics (ministère de l'action et des comptes publics, ministère du travail et des solidarités) ;*
 - 7. d'ici début 2027, mettre à jour la doctrine et les modalités d'intervention des administrations publiques en matière de traitement des entreprises en difficulté (ministère chargé de l'économie, ministère de l'action et des comptes publics, ministère du travail et des solidarités) ;*
 - 8. réaliser, d'ici 2027, un bilan du fonctionnement du capital-retournement et formuler, sur cette base, des propositions visant à accroître le nombre d'acteurs présents sur ce marché (ministère chargé de l'économie) ;*
 - 9. adapter d'ici 2027 les modalités de soutien public à la reprise d'entreprises en difficulté pour mieux prendre en compte les spécificités des projets portés par les salariés sous forme de coopérative, dans le respect de l'exigence de viabilité économique (ministère chargé de l'économie).*
-

Liste des abréviations

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
AGS.....	Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés
ANACT	Agence pour l'amélioration des conditions de travail
AP.....	Activité partielle
APE	Agence des participations de l'État
APLD	Activité partielle de longue durée
APLD-R	Activité partielle de longue durée rebond
ARCE	Aide à la reprise et à la création d'entreprise / France Travail
ARPB	Avance remboursable et prêt à taux bonifiés
CAC.....	Commissaire aux comptes
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCSF	Commission des chefs de service financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale
CDASED.....	Comité départemental d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté
CDED	Conseiller départemental pour les entreprises en difficulté / Direction départementale des finances publiques / DGFIP
CDI	Contrat à durée indéterminée
CFA	Centre de formation d'apprentis
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIEF	Comité interministériel des investissements étrangers en France
CIP.....	Centre d'information sur la prévention des difficultés des entreprises
CIRI	Comité interministériel de restructuration industrielle
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CNAJMJ	Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires
CNASED.....	Comité national d'accompagnement et de soutien aux entreprises en difficulté
CODEFI	Comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
Covid	Pandémie à coronavirus de 2019
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CRP	Commissaire aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises / DREETS x xx
CSA	Institut de sondage
CSS.....	Code de la sécurité sociale
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
CVAP.....	Cellule de veille et d'alerte précoce (animée par le CRP)
DACS.....	Direction des affaires civiles et du Sceau / Ministère de la justice
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques / Ministère du travail et des solidarités

DARP.....	Délégué à l'accompagnement des reconversions professionnelles / Ministère du travail et des solidarités
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDFiP.....	Direction départementale des finances publiques
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects / Ministère de l'économie, des finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique
DGE.....	Direction générale des entreprises / Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle / Ministère du travail et des solidarités
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques / Ministère de l'action et des comptes publics
DGT.....	Direction générale du Trésor
DILA.....	Direction de l'information légale et administrative / Services du Premier ministre
DINUM.....	Direction interministérielle du numérique / Ministère de l'action et des comptes publics
DIRE.....	Délégué interministériel aux restructurations d'entreprises / Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique
DISSE	Délégué à l'information stratégique et à la sécurité économiques
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSS.....	Direction de la sécurité sociale / Ministère du travail et des solidarités
ETI.....	Entreprise de taille intermédiaire
ETPT.....	Équivalent temps plein annuel travaillé
FDES	Fonds de développement économique et social
FFR.....	Fonds de fonds de retournement (Bpifrance)
FIBEN.....	Fichier bancaire des entreprises
GIA.....	Groupement d'intérêt associatif
GPA	Groupement de prévention agréé
IEF.....	Investissements étrangers en France
IGAS.....	Inspection générale des affaires sociales / Ministère du travail et des solidarités
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INSEE	Institut national de la statistique et des études
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LME.....	Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie
LPF	Livre des procédures fiscales
MCCE	Mission conseil et continuité économiques / DGFIP / Service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques (GPLABE) / Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique (GP-2)
MEDEF.....	Mouvement des entreprises de France
MIRE	Mission interministérielle aux restructurations d'entreprises
MRE	Mission aux restructurations d'entreprises (DGE / Service de l'Industrie / Sous-direction de la politique industrielle)
NOTRe.....	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OPALE	Offre de service gratuite de la Banque de France / diagnostic financier synthétique fondé sur les deux derniers exercices comptables
OPCO.....	Opérateur de compétences
PACTE.....	Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
PGE.....	Prêt garanti par l'État

PME	Petite et moyenne entreprise
PSE	Plan de sauvegarde de l'emploi
RAR	Reste à recouvrer
RH	Ressources humaines
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiée
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOP	Société coopérative et participative
SG	Secrétaire général / Secrétariat général
SIE	Service des impôts des entreprises
SPI	Fonds Sociétés de Projets Industriels / Bpifrance
TPE	Très petite entreprise
U2P	Union des entreprises de proximité
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales



L'intégralité du rapport
« *La détection et le traitement des difficultés des entreprises* »,
et sa synthèse
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr