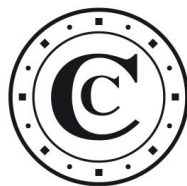


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES PRÊTS GARANTIS PAR L'ÉTAT

Une réponse efficace à la crise,
un suivi nécessaire

Rapport public thématique
Évaluation de politiques publiques

Juillet 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Un dispositif massif déployé rapidement.....	19
I - Une réaction rapide des gouvernements, en France et dans l'Union européenne.....	19
A - La négociation rapide d'un cadre européen face à l'effondrement de l'activité	20
B - La mise en œuvre opérationnelle a nécessité une forte coordination de tous les acteurs	25
C - D'autres pays ont mis en place des dispositifs plus complexes	36
II - Un déploiement massif et rapide des prêts garantis	38
A - Une place importante dans les aides aux entreprises	38
B - Des refus de PGE globalement limités, une activité soutenue du médiateur du crédit	44
Chapitre II Un impact sur la situation des entreprises positif à court terme, contrasté à moyen terme	53
I - L'articulation du PGE avec les autres dispositifs publics de crise pour soutenir les entreprises.....	54
A - Un soutien massif de la part des pouvoirs publics en France.....	54
B - Un dispositif combiné à d'autres aides d'urgence	55
C - Un soutien en trésorerie apporté par le PGE nettement supérieur à celui des autres aides.....	57
D - Des moratoires très importants accordés par les banques sur les autres crédits	59
II - Un dispositif efficace à court terme	61
A - Des aides tournées vers les entreprises les plus affectées par la crise.....	61
B - Un effet massif et très positif sur la trésorerie des entreprises	62
C - Un soutien efficace du financement de l'économie	69
D - Les effets incertains des PGE pour les plus grandes entreprises.....	71
E - Le PGE, un crédit de trésorerie utilisé dans certains cas pour financer l'investissement	77
III - À moyen terme, des difficultés circonscrites à certaines entreprises.....	82
A - Les bénéficiaires de PGE : des entreprises en situation financière médiane avant 2020 mais affectées de façon hétérogène par la crise	82
B - Des difficultés circonscrites à certaines entreprises ayant prévu d'étaler leurs remboursements de PGE.....	86
C - Le risque d'émergence de situations individuelles problématiques	91

Chapitre III Un dispositif sécurisant pour les banques et à ce jour peu coûteux pour l'État	101
I - Des paramètres et une gestion permettant de limiter les risques et les coûts pour les banques	102
A - La notion de « prix coûtant », un concept flou	102
B - Des paramètres sécurisants pour les banques.....	104
C - Un coût du risque contenu à ce jour.....	105
D - L'effet des PGE à moyen terme sur les bilans des banques doit être surveillé	108
II - Des risques assumés par l'État et partiellement couverts.....	110
A - La couverture des risques pour l'État s'appuie sur la prime de garantie.....	110
B - L'État ne se couvre que contre une partie des risques afférents au PGE	113
C - Un coût pour l'État lié aux éventuels effets d'aubaine et aux mécanismes d'optimisation	115
D - Les PGE doivent être suivis dans les procédures de restructuration à venir	120
E - À ce jour, un coût prévisionnel des PGE pour l'État contenu	123
Conclusion générale	131
Liste des abréviations	133
Annexes	135

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour 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.

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.

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. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L. 111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

La présente évaluation de politique publique, conduite par la première chambre de la Cour des comptes, porte sur les prêts garantis par l'État (PGE) mis en œuvre de mars 2020 à mars 2022.

L'évaluation inclut dans son champ l'articulation avec les autres dispositifs de prêts publics mis en place pendant la crise, notamment pour les entreprises s'étant vu refuser des PGE ainsi que les mesures de soutien des banques à leurs clients. Elle prend en compte les travaux du comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 (dit « Comité Coeuré »), dont le rapport final a été publié en juillet 2021 et qui permet de replacer le recours aux PGE dans le cadre des autres dispositifs publics de soutien en liquidité (reports de prélèvements fiscaux et sociaux) ou subvention (fonds de solidarité, activité partielle).

Conformément à la méthodologie suivie pour les évaluations de politique publique, un comité d'accompagnement réunissant des experts et des parties prenantes a été constitué en juin 2021 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation (voir sa composition en annexe n°1).

L'évaluation a été conduite auprès des administrations et organismes en charge de la conception et la mise en œuvre du dispositif (direction générale du Trésor, direction générale des entreprises, direction générale des finances publiques, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Tracfin, secrétariat général pour les affaires européennes, Bpifrance, Banque de France) et auprès des banques chargées de leur déploiement (Fédération bancaire française, représentants des banques). Pour approfondir la perception des bénéficiaires des PGE, les entretiens menés avec les représentants des entreprises (Mouvement des entreprises de France, Confédération des petites et moyennes entreprises, Union des entreprises de proximité) et du conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables ont été complétés par deux enquêtes conduites auprès des entreprises : l'une en juin 2021 avec des entretiens approfondis auprès d'une trentaine de bénéficiaires de prêts et l'autre à l'automne 2021 auprès d'un échantillon représentatif de 600 entreprises.

Avec le concours de la direction des méthodes et des données de la Cour, l'évaluation s'appuie également sur l'exploitation de la base de données des prêts gérée par Bpifrance, qui a été croisée avec de multiples sources de données, notamment les données fiscales 2019 et 2020, pour analyser le profil des bénéficiaires des PGE.

Des comparaisons internationales ont été réalisées en s'appuyant sur deux questionnaires auprès des services extérieurs du Trésor ainsi que sur les données d'Eurostat, de l'autorité bancaire européenne et les rapports d'audit des institutions de contrôle de pays voisins.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 30 mai 2022, par la première chambre, présidée par M. Charpy, président de chambre et composée de M. Laboureix, président de section et de MM. Angermann, Boudy, Kesler, conseillers-maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Lignot-Leloup, conseillère-maître, Mme Aeberhardt, conseillère référendaire, M. Belgy, vérificateur et, en tant que contre-rapporteur, Mme Bouygard, présidente de section.

Il a été examiné le 8 juin 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Morin, M. Andréani, M. Charpy, Mme Podeur, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, M. Tournier, président de section, représentant M. Gautier, président de chambre, M. Martin, M. Meddah, M. Advielle, Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

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

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

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

Un dispositif massif déployé rapidement

Définis dès le 23 mars 2020 par voie législative et réglementaire, en conformité avec le cadre fixé par la Commission européenne le 19 mars 2020, les prêts garantis par l'État ont été distribués rapidement : sur les 137 Md€ de PGE accordés par les banques à plus de 660 000 entreprises en décembre 2021, plus de 70 % avaient été octroyés dès juin 2020. Le rythme des souscriptions s'est, en revanche, nettement ralenti en 2021. Le dispositif a été particulièrement sollicité par les très petites entreprises, qui avaient bénéficié de près de 88 % des prêts au 31 décembre 2021 (mais 36,7 % en montant).

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

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

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

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

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

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

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

Dans un contexte d'incertitude majeure face à la crise sanitaire, les prêts garantis par l'État se sont déployés particulièrement rapidement en France. La rapidité de la montée en charge du dispositif est une réussite indéniable, fruit d'une collaboration étroite entre les pouvoirs publics et les banques, qui a apporté une réassurance aux entreprises confrontées à une situation inédite. Le choix d'un dispositif simple, fondé sur la délégation aux banques de la distribution des prêts, s'est avéré pertinent. Les PGE ont clairement évité un *credit crunch*² et soutenu la trésorerie des entreprises affectées par la crise, ce qui était le premier objectif du dispositif. Il n'y a pas eu de restriction de l'offre de crédit aux entreprises et les taux d'intérêt n'ont cessé de baisser pour atteindre en France le niveau le plus bas de la zone euro fin 2021.

² Réduction drastique de l'offre de crédit.

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

L'intervention de l'État comme garant de prêts bancaires est justifiée en cas de défaillances de marché et de risques systémiques comme celui d'un effondrement du crédit pouvant conduire à des faillites massives. Elle doit néanmoins rester proportionnée pour ne pas entraver des mécanismes pertinents de marché permettant de sélectionner des projets et entreprises viables. La prolongation des PGE a pu conduire, dans certains cas, à modifier les objectifs initiaux en s'éloignant du seul soutien à la trésorerie. Les PGE ont ainsi pu contribuer au financement de l'investissement, avec un effet de substitution aux crédits bancaires classiques, notamment au moment où les entreprises ont choisi la durée d'amortissement de leur PGE à partir de 2021. Par ailleurs l'efficacité du dispositif pour réduire les délais de paiement est mitigée et les contrôles de la DGCCRF ont montré que le bénéfice d'un PGE ne s'est pas accompagné d'une modification substantielle du comportement de paiement des grandes entreprises.

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

En s'appuyant sur une analyse des demandes de prêts par les banques, qui ont pu en ajuster le montant tout en limitant les refus, le dispositif a effectivement permis de soutenir des entreprises en situation financière médiane affectées par la crise. La part des entreprises dites « zombies »³ parmi les bénéficiaires est limitée à moins de 2,5 % des emprunteurs. Le niveau de prêt souscrit et les choix d'amortissement des PGE apparaissent globalement cohérents avec la situation financière des entreprises, ce qui est rassurant sur leur capacité à faire face aux remboursements : l'essentiel des entreprises bénéficiaires des PGE sont viables et le prêt a apporté un soutien décisif à leur survie pour rebondir après la crise.

³ Une entreprise « zombie » est une entreprise d'au moins dix ans d'âge, non rentable et fortement endettée, dont le résultat opérationnel est insuffisant pour couvrir sa charge d'intérêt pendant au moins trois ans.

Les difficultés apparaissent relativement circonscrites, même si elles dépendront aussi de l'évolution du contexte macro-économique. Les 10 % d'entreprises les plus à risque analysées par la Cour (qui ont souscrit 22,3 Md€ de PGE, soit 16 % des prêts alloués) sont pour les trois quarts des micro-entreprises, ayant bénéficié d'importantes subventions, et fortement affectées par la crise, ce qui les a conduites à cumuler des dettes PGE et Urssaf représentant plus de 9 % de leur chiffre d'affaires. Les entrepreneurs individuels, qui ne représentent que 3 % des PGE en montant mais 19 % des bénéficiaires, apparaissent particulièrement vulnérables.

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

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

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

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

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

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

La sélection des bénéficiaires par des banques responsabilisées sur une partie du risque a permis d'éviter des fraudes massives comme cela a été observé au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Il n'est cependant pas exclu que des fraudes se révèlent au fur et à mesure des échéances de remboursement à partir du printemps 2022. Il est donc indispensable de renforcer les contrôles pour anticiper des situations à risque (entreprises dormantes, secteurs ciblés). Il conviendra également de veiller aux intérêts de l'État dans les restructurations de prêts qui ne bénéficient pas de l'accompagnement du CIRI ou du médiateur du crédit.

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

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

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

*
**

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

Récapitulatif des recommandations

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

1. Mener à leur terme les évolutions des systèmes d'information de Bpifrance afin d'automatiser le contrôle des garanties, respecter le délai de versement aux banques et accélérer l'actualisation des données dans la base des PGE (*Bpifrance, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Mettre en œuvre un contrôle effectif des engagements des grandes entreprises bénéficiaires de PGE et clarifier les conséquences de leur non-respect (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics*).
4. Transmettre au Parlement un bilan annuel des engagements de l'État et des appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics*).
5. Procéder à un contrôle exhaustif des bénéficiaires de PGE identifiés comme ayant cessé leur activité au moment de la souscription du prêt (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics, Bpifrance*).

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

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

Introduction

Les prêts garantis par l'État (PGE) sont l'un des principaux dispositifs de soutien aux entreprises pour faire face à la crise sanitaire. Présentés dès le discours du Président de la République du 16 mars 2020, ils ont été définis par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020⁴ et par un arrêté paru le même jour, en s'inscrivant dans le cadre fixé par la Commission européenne le 19 mars 2020. Les premiers prêts ont été accordés par les banques dans les jours qui ont suivi et massivement souscrits au cours du premier confinement. Alors que l'enveloppe disponible était de 300 Md€, 137 Md€ de prêts avaient été accordés par les banques à 663 453 entreprises en décembre 2021, dont plus de 70 % entre mars et juin 2020.

Au lendemain du discours du Président de la République, qui avait annoncé des « *garanties de l'État à hauteur de 300 Md€ pour tous les prêts bancaires contractés auprès des banques* », le ministre de l'économie a indiqué, dès le 17 mars 2020, que « *c'est une mesure massive (...) qui a vocation à garantir le maintien de la trésorerie pour les entreprises* ». Ce mécanisme de prêts garantis devait permettre « *à l'ensemble des entreprises de surmonter la perturbation importante de leur activité induite par la crise sanitaire actuelle* »⁵.

La quasi-totalité des entreprises pouvait bénéficier de ces prêts, à l'exception des entreprises faisant déjà l'objet d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire avant la crise, au 31 décembre 2019. Les banques ont été chargées de distribuer ces prêts bénéficiant d'une garantie de l'État à hauteur de 90 % de leur montant pour les entreprises réalisant moins de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires, de 80 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 1,5 et 5 Md€ et de 70 % pour les plus grandes. Les montants empruntés ne pouvaient représenter plus de trois mois de chiffre d'affaires 2019 (soit 25 % du chiffre d'affaires annuel) ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019. La durée des prêts est au maximum de six ans, avec une première année de différé d'amortissement sans aucun remboursement et, sur option, une seconde année de différé. La plupart des pays ont mis en place des dispositifs de prêts publics garantis, avec des paramètres ou des intensités de déploiement qui ont pu varier.

⁴ Article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020.

⁵ Selon l'exposé des motifs de la loi de finances rectificative du 23 mars 2020, « *ce dispositif doit permettre de maintenir ouvert le canal du crédit aux entreprises pour les accompagner dans la gestion du choc qu'elles subissent, et les maintenir en conditions suffisamment bonnes pour qu'elles puissent rebondir une fois le choc passé avec le moins de pertes en capital physique et humain possible. Sans cela, un grand nombre d'entreprises, de toutes tailles, qui étaient parfaitement viables avant le choc lié au covid 19, risquent de disparaître, et cela pénalisera les capacités de rebond de toute l'économie française et son potentiel de croissance futur* ».

Le dispositif a été précisé et adapté au cours de la crise. Des plafonds spécifiques ont notamment été définis pour certains secteurs (aéronautique, tourisme) et la possibilité de souscription a été prolongée d'abord jusqu'au 31 décembre 2021 puis jusqu'au 30 juin 2022. Les modifications apportées dans le cadre du plan de résilience présenté par le Gouvernement le 16 mars 2022 n'entrent pas dans le champ de la présente évaluation.

Les prêts garantis par l'État se sont articulés avec les autres mesures de soutien aux entreprises face à la crise, notamment l'activité partielle, le fonds de solidarité et les reports d'échéances fiscales et sociales qui ont été analysés en France par le rapport du comité de suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19.

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a engagé une évaluation des PGE, avec l'appui d'un comité d'accompagnement associant des économistes, experts financiers et chefs d'entreprise (cf. l'annexe n° 1 sur la méthodologie générale de l'évaluation). L'évaluation vise à tirer les enseignements de la mise en œuvre du dispositif en France en comparant avec les pratiques des autres pays, identifier les impacts du dispositif pour les finances publiques et ses effets à moyen terme pour la solvabilité des entreprises. Elle inclut les autres dispositifs de prêts publics mis en place pendant la crise, notamment pour les entreprises s'étant vu refuser des PGE (prêts du Fonds de développement économique et social, avances et prêts remboursables...) ainsi que les mesures de soutien des banques à leurs clients (moratoires). Trois questions évaluatives ont été retenues en accord avec le comité d'accompagnement :

- La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises compte tenu des autres outils existants ?
- Ce dispositif de réponse à la crise a-t-il facilité la survie à moyen-long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ? Il s'agit notamment d'analyser la typologie des entreprises aidées, d'identifier si des entreprises non viables ont été soutenues et de mesurer l'impact du dispositif sur le tissu économique dans la durée ;
- Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ? Cette question inclut une analyse des risques de fraude et de l'efficacité des mécanismes de prévention de leur survenue.

Une conclusion générale présente les réponses à ces questions évaluatives. Elle identifie également les enseignements à tirer de la mise en œuvre des PGE et de leur évaluation par la Cour ainsi que les travaux à approfondir.

Chapitre I

Un dispositif massif déployé rapidement

Ce premier chapitre présente la conception et le déploiement des prêts garantis par l'État. Défini rapidement dans un cadre européen négocié pour faire face à la crise, le dispositif français s'est appuyé sur une forte coordination des pouvoirs publics et des banques et s'avère plus simple et attractif que dans d'autres pays (I). Son déploiement a été rapide au printemps 2020 avec un taux de refus globalement limité (II).

I - Une réaction rapide des gouvernements, en France et dans l'Union européenne

Craignant l'enclenchement d'un *crédit crunch* conduisant à des faillites massives d'entreprises, les gouvernements européens ont souhaité la mise en place rapide de « ponts de liquidités » en faveur des entreprises, prenant la forme de prêts garantis par les États. La France a activement participé aux négociations d'un cadre européen avec la Commission européenne tout en mettant en place son dispositif, fruit d'une étroite collaboration entre l'État et les banques.

A - La négociation rapide d'un cadre européen face à l'effondrement de l'activité

1 - Un choc économique de grande ampleur

La crise sanitaire a conduit à un effondrement généralisé de l'activité, et à un ralentissement très fort du commerce international affectant les entreprises exportatrices et source de difficultés d'approvisionnement.

Les résultats des enquêtes menées à l'initiative de la Cour dans le cadre de l'évaluation des PGE⁶ confirment l'impact de ce contexte macro-économique inédit. Tous les bénéficiaires de PGE interrogés ont dû faire face à un rétrécissement brutal de leurs marchés à la suite de l'annonce du premier confinement, période la plus difficile pour 90 % d'entre eux. La plupart (65 %) ont pâti d'une baisse des commandes et de l'absence de clients : il s'agit notamment des entreprises appartenant à des secteurs directement affectés par l'arrêt de leurs activités (hébergement-restauration, culture), ou qui ont souffert indirectement des contraintes pesant sur les débouchés commerciaux. Dans une moindre mesure (13 % des bénéficiaires de PGE), certaines branches ont rencontré des problèmes en amont de leurs chaînes de production, avec notamment des difficultés d'approvisionnement sur leurs composants et des hausses de prix des matières premières. Ces difficultés ont concerné tout particulièrement la construction, avec 28,5 % des entreprises de BTP qui déclarent avoir dû faire face à des problèmes avec leurs fournisseurs.

Ces entreprises estiment que la situation sanitaire a eu des répercussions immédiates sur leurs perspectives. Toutes celles qui ont répondu à l'enquête qualitative ont ajusté leurs projets et accusent un retard dans leur développement prévu d'au moins un an. D'après l'enquête quantitative, la moitié des entreprises bénéficiaires de PGE (54 %) et en particulier les grandes entreprises (plus de 90 %) avaient avant la crise des projets, le plus souvent d'investissement, d'agrandissement, ou de développement. Le gel et le report des embauches ont été quasi-systématiques, les investissements et la croissance externe ont été la plupart du temps suspendus. Seules les entreprises en phase de développement produit (innovantes ou non) ont poursuivi autant que possible leurs travaux, pour préparer l'après-crise, mais aussi parce que des investissements importants avaient déjà été engagés.

⁶ Méthodologie présentée en annexe n°1 et résultats détaillés en annexe n°2.

L'arrêt de l'activité en 2020 a donc été très net et brutal et a fait craindre aux gouvernements européens l'enclenchement rapide d'un *crédit crunch*, à l'instar de ce qui avait été observé dans certaines économies de la zone euro pendant la crise financière de 2008, avec un assèchement massif et durable du crédit. En 2020, la faiblesse des taux, conjuguée à la paralysie générale de l'activité, le risque d'une hausse des créances douteuses et les incertitudes pesant sur les marchés financiers pouvaient potentiellement conduire à un rationnement rapide de l'offre de crédit.

C'est donc dans ce contexte inédit que les gouvernements européens ont bâti ensemble et très rapidement des systèmes de « ponts de liquidités » en faveur des entreprises, afin d'éviter toute crise de confiance et des faillites d'entreprises viables.

2 - Un cadre européen très structurant, négocié rapidement

Afin d'atténuer les effets socio-économiques de la pandémie dans l'Union européenne et d'éviter l'enclenchement d'un *crédit crunch*, la Commission a, dès le 19 mars 2020, assoupli les règles et procédures relatives aux aides d'État, en publiant un « *encadrement temporaire des mesures d'aides d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19* »⁷.

Cet encadrement temporaire s'appuie sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet à la Commission de déclarer une aide compatible avec le marché intérieur si cette aide est destinée à remédier à une situation grave de l'économie d'un État membre⁸. Différents types d'interventions ont donc été autorisés dans ce cadre aux pays européens.

Trois types de dispositifs étaient envisageables.

L'article 3.1, tout d'abord, permettait la mise en place d'aides sous forme de subventions ou de prêts aux paramètres avantageux pour les entreprises mais dont le montant était plafonné (plafond progressivement augmenté jusqu'à 2,3 M€). Certains pays se sont appuyés sur cet article pour la conception de leurs dispositifs de prêts garantis : c'est le cas de l'Allemagne, de l'Italie ou du Royaume-Uni qui ont autorisé des prêts de 10 ans (voire 15 ans pour l'Italie). La Commission laisse aussi la possibilité de convertir les prêts garantis, quels que soit leurs fondements juridiques, sous forme de subventions, mais sous réserve que cette conversion intervienne avant le 31 décembre 2022 et que les conditions énoncées au 3.1 soient respectées.

⁷ Ce cadre a été successivement révisé le 3 avril, 8 mai, 29 juin, 13 octobre 2020, puis le 28 janvier et le 18 novembre 2021.

⁸ Article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE.

Opérer sous la section 3.1 exigeait de contrôler le plafond de 2,3 M€ d'aides par entreprise, pour tous types d'aides. Ce mécanisme de contrôle n'était pas compatible avec la délégation aux banques, en France, de la décision du montant de prêt. Il aurait imposé de créer un nouveau système d'information, complexe à mettre en œuvre pendant la crise : pour transmettre aux établissements financiers le total des aides déjà perçues par chaque entreprise, en amont des négociations sur le prêt.

Par ailleurs, le recours à la section 3.1 ne permettait de faire des prêts garantis qu'à compter d'avril 2020, soit plus tardivement que le démarrage du dispositif français.

Un autre dispositif était possible en appliquant l'article 107, paragraphe 2, point b) du TFUE, qui autorise les États membres à indemniser les entreprises de secteurs très touchés au titre des dommages directement causés par le Covid-19 : dans ce cadre, l'aide n'est pas plafonnée mais il faut démontrer qu'elle est exclusivement liée à « la catastrophe naturelle » sanitaire (par exemple une cessation d'activité complète de certaines zones géographiques ou secteurs). En réponse à la pandémie, l'Allemagne a recouru à ce dispositif pour accorder plus de 30 Md€ d'aides pour certaines périodes de fermeture administrative.

La France a pour sa part recouru à l'article 3.2 du cadre temporaire, qui précise les paramètres que doivent respecter les prêts garantis pour être validés par la Commission, sans être plafonnés.

Le recours au cadre communautaire spécifique aux prêts garantis (section 3.2), à l'exclusion d'autres fondements, a permis à l'administration française d'être plus réactive et a limité les demandes sectorielles au moment de la conception du dispositif. Le choix de la section 3.2 qui n'impose pas de plafond à l'ensemble des aides a aussi permis un soutien massif en trésorerie, notamment pour les grandes entreprises particulièrement affectées par la crise. À fin 2021, près de 90 % des PGE distribués à de grandes entreprises dépassaient ainsi le plafond de 2,3 M€, indépendamment des autres dispositifs de soutien.

La France a participé activement aux discussions très intenses qui se sont déroulées au mois de mars 2020 pour fixer les règles qui seraient inscrites dans l'article 3.2 du cadre temporaire, en particulier sur le quantum maximal de 90 % des encours pouvant être garantis et parce que le Gouvernement français souhaitait mettre en place un délai de carence de deux mois⁹. La durée de remboursement a fait également l'objet de

⁹ La banque n'est effectivement couverte par la garantie de l'État qu'à compter de deux mois après le premier décaissement de toute ou partie des fonds : les défauts intervenant avant ce délai sont à la charge de l'établissement financier.

négociations importantes, la Commission ayant autorisé initialement une durée maximale de quatre ans. L'administration française a dû saisir de nouveau les autorités européennes pour pouvoir relever les plafonds des PGE « aéro » et « saison »¹⁰.

Des discussions ont enfin eu lieu sur la notion d'entreprises en difficulté. La définition européenne est plus stricte que la définition française, qui considère qu'une entreprise est en difficulté uniquement lorsqu'elle fait l'objet d'une procédure judiciaire. Il a été ainsi arbitré que seules les entreprises en restructuration ou liquidation judiciaire avant le 31 décembre 2019 ne pouvaient prétendre à obtenir un PGE, leurs situations étant considérées comme obérées en amont. La Commission européenne a, en revanche, accepté une interprétation souple permettant l'octroi de PGE à des entreprises dont, au 31 décembre 2019, les fonds propres étaient négatifs. Elle a admis que les banques ne s'exposeraient pas à une éventuelle annulation ou déchéance de la garantie de l'État pour ce seul motif.

L'arrêté du 8 juillet 2021 assure aux banques le bénéfice de la garantie de l'État pendant 10 ans et non pas six ans, en cas de procédure judiciaire. La prolongation du cadre temporaire annoncé par la Commission en novembre 2021 a permis au gouvernement français de prolonger l'octroi de PGE jusqu'au 30 juin 2022. Enfin, l'accord de la Commission a été obtenu pour permettre aux petites entreprises en difficulté de saisir la médiation du crédit afin d'étaler leur prêt sur 10 ans ou décaler leur première échéance de remboursement de six mois supplémentaires¹¹.

3 - Le dispositif français : simple et attractif

Les enquêtes réalisées à l'initiative de la Cour ont mis en lumière des capacités très variables, voire limitées, des entreprises à s'organiser face à la crise, ce qui a poussé le Gouvernement à bâtir un dispositif simple, unique¹² et aisément compréhensible par tous.

¹⁰ Le « PGE saison » est dédié aux secteurs de services les plus en difficulté, tourisme notamment. Son plafond correspond aux trois meilleurs mois de chiffre d'affaires de l'année 2019. Le « PGE aéro » est ciblé sur les fournisseurs et les plateformes de la filière aéronautique. Son plafond d'emprunt tient compte du montant des stocks.

¹¹ Annonce du ministre de l'économie, des finances et de la relance du 4 janvier 2022.

¹² À l'exception des établissements de crédit, des sociétés de financement et de certaines sociétés civiles immobilières. Peuvent en effet bénéficier des PGE les SCI de construction-vente, ainsi que les SCI dont le patrimoine est essentiellement constitué de monuments historiques et qui bénéficient de recettes issues de l'accueil du public et des SCI dont le capital est détenu à 95 % par des organismes de placement immobilier ou par des sociétés de placement collectif immobilier ou par des sociétés d'investissement immobilier.

Les prêts sont plafonnés à trois mois de chiffre d'affaires 2019, ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019. Le dispositif des PGE a été ajusté pour tenir compte de la prolongation de la crise sanitaire et la date limite de souscription des prêts a été reportée du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2021 puis au 30 juin 2022. La durée de remboursement des PGE est au maximum de six ans, avec une première année de différé d'amortissement et, sur option, une seconde année de différé.

L'État apporte sa garantie à la banque, sur un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance. Aucune autre sûreté supplémentaire ne peut être exigée afin que l'exposition au risque des banques soit réelle et les incite à sélectionner des entreprises susceptibles de rembourser. Afin de limiter le risque financier pris par l'État pour des entreprises de taille importante et en difficulté financière, la quotité garantie pour les grandes entreprises a été limitée (à 80 % pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires compris entre 1,5 M€ et 5 M€ et à 70 % au-delà). En pratique, pour certaines d'entre elles (Air France et Renault), compte tenu de l'urgence de la situation et des négociations avec les banques, la quotité de la garantie a été relevée ponctuellement à 90 %, en accord avec la Commission européenne.

Le coût de la garantie, compris entre 25 et 200 points de base selon la taille de l'entreprise et la durée d'amortissement du prêt, conformément aux dispositions du cadre temporaire, croît avec le temps pour inciter les bénéficiaires à rembourser rapidement leurs PGE. La prime de garantie est versée par les banques à l'État, lors de la souscription du prêt au titre de la première année avec un second paiement l'année suivante pour le reste de la période garantie. Les entreprises remboursent quant à elles les banques tout au long de l'amortissement du prêt.

Enfin, le Gouvernement a souhaité que les banques pratiquent des tarifs « à prix coûtant », c'est-à-dire, sans que ce ne soit clairement explicite, en évitant toute marge excessive et en équilibrant l'ensemble des produits et des charges liés à la distribution des PGE. Des taux d'intérêt élevés auraient pu en effet conduire à ne distribuer des PGE qu'à des entreprises susceptibles de ne pas trouver d'autres crédits et à accroître les marges bancaires sur les entreprises les plus viables.

Le PGE est un dispositif souple : les entreprises ont bénéficié automatiquement d'un différé d'un an puis, au printemps 2021, ont pu choisir entre un an de différé supplémentaire ou démarrer les remboursements, sachant que la période d'amortissement de six ans tient compte des années de différé. La contrepartie de cette souplesse est l'absence de visibilité pour les entreprises, lorsqu'elles ont contracté le PGE, sur le montant réel qu'elles devaient rembourser *in fine*. La plupart d'entre elles ont en effet reçu les sommes prêtées au printemps 2020, sans connaître les taux auxquels elles devraient les rembourser. Les taux d'intérêts pratiqués par les banques n'ont été en effet définis qu'au printemps 2021. Par ailleurs, l'augmentation dans le temps du coût de la garantie n'a pas toujours été explicitée au moment de la souscription des prêts.

Il s'agit là de la principale critique formulée sur les paramètres du dispositif. Certaines entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête qualitative ont par exemple indiqué que, si elles avaient bien identifié les conditions de plafonnement, de différé et de garantie, elles ont eu le sentiment de se voir imposer des taux d'intérêt qu'elles n'ont pu négocier. Les banques indiquent avoir en général fixé des grilles de taux uniformes, qui dépendaient principalement de la maturité du prêt.

Dans certains réseaux bancaires, les conseillers avaient la possibilité de déroger à ces grilles selon la qualité des dossiers, mais à la marge, et les grilles ont parfois été légèrement revues au cours de la période de distribution des PGE, pour tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt. La variabilité des taux perçue par les interviewés résulte aussi d'un manque de communication et d'explication des pouvoirs publics et des banques sur le montant des primes de garantie et sur leur augmentation au fil de l'amortissement du prêt.

Les frais de remboursement anticipé, qui incluent notamment le coût de la commission pour la période restant à amortir, ont également été jugés élevés et rigidifiant la gestion des remboursements pour les entreprises.

B - La mise en œuvre opérationnelle a nécessité une forte coordination de tous les acteurs

1 - Des prêts distribués par les banques

Les établissements bancaires ont été chargés de distribuer les PGE : ils sélectionnent les entreprises bénéficiaires et sont tenus de tout mettre en œuvre pour recouvrer le prêt d'une entreprise en défaut avant de se tourner vers Bpifrance et de bénéficier de la garantie. Le dispositif repose donc sur un alignement des intérêts entre l'État et les établissements financiers, ces derniers pouvant espérer une sauvegarde de leurs meilleurs clients et recouvrer d'autres créances qu'ils auraient vu disparaître en cas de faillites massives.

La distribution des PGE par les banques se justifie par le maillage des réseaux bancaires, ainsi que leur connaissance fine du tissu productif français et de la santé financière des entreprises : elles étaient en mesure d'opérer une distribution de masse et de sélectionner les bénéficiaires des PGE, d'autant plus qu'un risque de 10 % au moins restait à leur charge.

a) Des conditions favorables à l'intervention des banques

La mobilisation des banques a été facilitée par leur bonne santé financière, avec des ratios de fonds propres supérieurs aux minimas, surtout en comparaison avec leurs homologues européens et dans une situation nettement plus solide qu'en 2009.

De plus, pendant la crise, l'intervention de l'Eurosystème a été décisive pour assurer un bon niveau de liquidité dans l'économie et la Banque centrale européenne (BCE) a facilité les initiatives des banques auprès des entreprises confrontées à la crise.

Sur le plan monétaire tout d'abord, les banques ont pu continuer à se refinancer à bas coûts, grâce au maintien des taux directeurs par la BCE à un niveau très bas, aux programmes d'achats d'actifs massifs (les banques ont tout particulièrement bénéficié du *covered bond purchase programm* CBPP3), ainsi que grâce à des taux de refinancement particulièrement favorables dans le cadre du quatrième TLTRO III.

Décotes appliquées aux PGE dans le cadre de leur refinancement

Lors des opérations de refinancement des banques auprès de la BCE, des décotes sont appliquées à tous les actifs apportés en collatéral : ces décotes visent à couvrir la perte potentielle de l'Eurosystème en cas de défaut d'une banque européenne et sont calculées en fonction de plusieurs paramètres (secteur d'activité de l'émetteur, qualité de crédit de l'émetteur, maturité de l'actif ou encore type d'actif¹³). En réponse à la crise, la BCE a réduit ces décotes de 20 %, et ce pour tous les actifs mobilisables en tant que collatéral : les décotes moyennes appliquées aux créances privées ont donc baissé de 35,3 % à 21,9 % tandis que les décotes appliquées aux actifs détenus par les banques sur les États sont passées de 5,8 % à 4,6 % en moyenne.

En France, ces initiatives européennes se sont traduites par des décisions du Gouverneur de la Banque de France¹⁴ qui précisent les taux de décote applicables aux prêts aux entreprises selon leur probabilité de défaut et qui indiquent également les décotes applicables aux PGE. En effet, la partie non garantie du PGE est une créance privée, dont la décote dépend de la qualité de crédit de l'entreprise bénéficiaire et de la durée du prêt, alors que la part garantie par l'État est assimilée à une créance sur l'État avec une décote appliquée par la BCE qui dépend de la qualité de crédit de l'État concerné.

À partir des grilles publiées dans ces décisions, il est possible de reconstituer la décote appliquée aux créances détenues par les banques sur l'État. Elle est un peu supérieure à 12 % pour les prêts dont la maturité est comprise entre trois et cinq ans, et donc globalement plus élevée que les décotes moyennes dont font l'objet les créances sur les États en Europe.

¹³ Bilan 2019, avec éventuellement attestation de l'expert-comptable sur le chiffre d'affaires si les comptes n'avaient pas encore été arrêtés.

¹⁴ Bilan 2019, avec éventuellement attestation de l'expert-comptable sur le chiffre d'affaires si les comptes n'avaient pas encore été arrêtés.

Plusieurs décisions prudentielles sont venues compléter les mesures monétaires. La BCE a tout d'abord adopté d'importants allègements temporaires des exigences de fonds propres, auxquels s'ajoute un assouplissement du coussin contracyclique par le Haut conseil de stabilité financière (HCSF). Les régulateurs ont également fait preuve de flexibilité dans l'application des nouvelles normes IRFS 9 pour le provisionnement des actifs risqués, en demandant aux banques d'éviter des hypothèses macroéconomiques excessivement procycliques. Enfin, les prêts sous moratoires n'ont pas été classés automatiquement comme étant « en défaut », évitant ainsi un surprovisionnement.

Par ailleurs, pour garantir la bonne mise en œuvre des PGE par les banques, il a été nécessaire de clarifier le traitement prudentiel applicable aux prêts garantis. Habituellement, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ne définit pas *ex ante* le traitement d'un prêt par une banque. Mais compte tenu de l'ampleur du dispositif et de l'importance des emprunts susceptibles d'être garantis (300 Md€), il était indispensable de lever l'incertitude sur son traitement prudentiel. L'ACPR, après échanges avec la BCE, s'est donc positionnée de manière informelle et orale auprès des établissements, puis a confirmé son traitement dans la notice publiée début juillet 2020, en particulier sur un point particulièrement sensible, l'utilisation de la garantie en tant que technique d'atténuation du risque de crédit.

En vertu des articles 213 à 215 du règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation*), la pondération d'un prêt garanti est attachée au garant. Elle est notamment nulle lorsque le garant est l'État. Mais pour que la garantie soit reconnue et que la pondération du garant vienne bien en substitution de celle de l'emprunteur, il faut en général que la garantie ait la nature d'une « garantie à première demande ».

Le gouvernement français n'a pas souhaité qualifier la garantie des PGE de « garantie à première demande » pour des raisons pratiques (difficulté opérationnelle à recouvrer ces sommes auprès d'un très grand nombre de petites entreprises), mais aussi plus fondamentales (volonté de partager le risque avec les banques).

Un compromis a donc été trouvé avec les banques, en utilisant l'article 215-2 du CRR qui permet de concilier une « garantie en pertes finales », dans laquelle la banque est responsable du recouvrement des sommes restant dues, avec une pondération quasi nulle du prêt. Il faut pour cela qu'en cas d'appel en garantie, l'État verse à la banque une avance représentative des pertes attendues. Selon un rapport interne de l'EBA sur les différents PGE mis en œuvre au sein de l'Union européenne, 27 % des schémas nationaux¹⁵ permettent aux prêteurs d'obtenir des paiements provisionnels de la part des garants et d'appliquer la dérogation de l'article 215-2 du CRR.

¹⁶ Bilan 2019, avec éventuellement attestation de l'expert-comptable sur le chiffre d'affaires si les comptes n'avaient pas encore été arrêtés.

b) Les banques, gestionnaires du dispositif

Dans ce contexte favorable à leur intervention, les banques se sont engagées à contribuer étroitement à la réussite du dispositif de prêts garantis par l'État.

De l'avis de tous les acteurs, et même si les banques avaient initialement souhaité bénéficier d'une garantie de 100 %, le dispositif a été conçu dans un climat de confiance entre les différents réseaux bancaires pour éviter que le PGE ne soit un outil de « conquête de parts de marchés », et entre le secteur public et le secteur privé. Un groupe pilote rassemblant les principaux dirigeants des banques, la FBF et le Trésor avait des contacts quotidiens pour mettre en place, ajuster le dispositif, et prendre en compte les remontées des réseaux bancaires et les retours des régulateurs français et européens.

Le produit PGE a été affiné alors même qu'il était déjà en cours de distribution. L'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 n'étant pas suffisamment pédagogique et précis, la direction générale du Trésor a décidé de publier une « foire aux questions » (FAQ) sur le PGE. De nombreux allers-retours entre les réseaux bancaires et leurs sièges ont permis d'aboutir à une lecture stabilisée du texte, puis de l'actualiser progressivement pour davantage de souplesse et de réactivité.

Les banques ont aussi coordonné très rapidement l'action de l'ensemble de leurs agences. À titre d'exemple, les banques mutualistes ont mis en place des cellules de crise, pilotées par les confédérations nationales mais rassemblant l'ensemble des fédérations, et au niveau régional, des réunions hebdomadaires rassemblant l'ensemble des établissements. De nombreuses agences bancaires sont demeurées ouvertes, mais ne recevaient du public que pour les rendez-vous indispensables. La réussite du PGE dépendait donc de l'action de milliers de conseillers bancaires, en général en télétravail. Il a fallu former à distance les équipes à l'outil PGE, mettre en place des procédures de validation et de signature électronique : autant de défis opérationnels qui ont été relevés en quelques jours.

Pour fluidifier l'octroi de crédit, le niveau des délégations individuelles d'octroi de crédit a souvent été augmenté, avec parfois une inversion de la logique habituelle de l'instruction de prêt. Classiquement les réseaux demandent à leur siège l'autorisation de prêter quand le prêt est supérieur à leur délégation : pour les PGE, dans certains réseaux, de nouvelles procédures ont été mises en place, avec l'obligation d'une validation hiérarchique pour les refus de PGE uniquement. Dans d'autres établissements financiers, la plupart des demandes étaient directement validées au niveau de l'agence bancaire, seuls les dossiers les plus « à risque » faisant l'objet d'une validation supplémentaire au niveau régional.

Les demandes devaient être directement adressées aux établissements bancaires, éventuellement via l'expert-comptable, accompagnées des pièces justificatives traditionnelles¹⁶, et parfois de projections prévisionnelles, que les experts comptables estiment avoir assis sur des scénarios volontairement pessimistes compte tenu des fortes incertitudes sanitaires et économiques. La décision d'octroi du PGE s'appuyait ensuite sur une analyse financière *a priori* classique, à partir des données comptables reçues et des informations que la Banque de France met à disposition des établissements financiers : cotation des entreprises, somme des financements en cours notamment.

Les modalités contractuelles retenues par chacune des banques ont pu différer : la plupart des banques ont préféré faire un contrat initial simple renvoyant à un avenant à signer au moment du choix de la durée d'amortissement un an plus tard. Ces banques se sont alors montrées proactives pour faciliter la transformation du PGE, en transmettant des courriers et relances demandant aux clients de choisir la durée d'amortissement et le nombre d'années de différé. Un établissement a souhaité au contraire éviter une nouvelle signature et a proposé un contrat unique, qui prévoyait déjà les différentes options d'amortissement – les entreprises n'ayant qu'à indiquer leurs choix en 2021.

Pour les entreprises interrogées dans le cadre des enquêtes de la Cour, contacter sa banque pour obtenir le PGE a été perçu comme naturel. La totalité des entreprises bénéficiaires interrogées dans le cadre de l'enquête quantitative de la Cour ont sollicité le PGE auprès de leur banque habituelle, bien que seules 11 % d'entre elles aient indiqué avoir connu l'existence du PGE via leur banque.

D'après l'enquête qualitative, les conseillers bancaires avaient parfois une connaissance encore imparfaite du dispositif vers mars-avril 2020 mais ont, d'une façon générale, traité les sollicitations comme des prêts classiques (pièces à fournir, examen de la situation financière...). Les délais de traitement ont été assez variables selon les agences, et ce au sein d'un même réseau bancaire, les disparités ne s'expliquant pas par des consignes au niveau national mais plus par le management régional. Même si certains clients ou experts comptables ont pu juger les processus internes des banques parfois un peu lents, surtout dans les premiers jours, les banques semblent globalement avoir tout mis en œuvre pour assurer une distribution rapide des prêts. Pour les entreprises les plus grandes qui dépendent de plusieurs banques, les délais ont pu être plus longs, même si la répartition de la somme totale entre les banques a été établie en bonne intelligence, en fonction de l'exposition de chaque banque.

¹⁶ Bilan 2019, avec éventuellement attestation de l'expert-comptable sur le chiffre d'affaires si les comptes n'avaient pas encore été arrêtés.

Au total, les PGE ont été distribués de façon très proactive par des banques : une très large majorité des bénéficiaires de PGE se déclarent satisfaits de la simplicité du dispositif des PGE (96 % dont 68 % sont très satisfaits) et par la rapidité de traitement de la demande (96 % de bénéficiaires satisfaits) en termes de procédure et de mise à disposition des fonds.

Certaines entreprises interrogées ont toutefois signalé une certaine rigidité dans la fixation des montants de prêts accordés. Les règles appliquées ont semblé peu transparentes et certaines banques ont imposé une diminution des sommes demandées, ce qui peut expliquer la très faible part des entreprises ayant obtenu le montant maximal de PGE¹⁷. Les banques indiquent avoir adapté les montants prêtés aux besoins réels des entreprises : certaines ont par exemple calibré le montant de PGE accordé sur la base de budgets prévisionnels tenant compte de l'ensemble des aides publiques auxquelles l'entreprise était éligible.

Enfin, 7 % des bénéficiaires de PGE estiment avoir rencontré des difficultés pour obtenir un prêt garanti, notamment parce que les établissements bancaires exigeaient la souscription d'une assurance emprunteur et, dans une moindre mesure, conditionnaient l'octroi du PGE à des modifications de leurs autres lignes de crédits.

L'enquête qualitative a fait apparaître que, dans des cas restés peu nombreux, le droit à découvert a pu être supprimé en cas de recours au PGE, à l'initiative des responsables bancaires locaux.

La Cour constate que le choix de la délégation aux banques s'est avéré judicieux. Il a favorisé une diffusion rapide et massive des prêts, qui était une des conditions de l'efficacité du dispositif en période d'incertitude. Le déploiement des prêts a été d'autant plus rapide que les banques ont donné plus de responsabilité à l'échelon de proximité en inversant les règles habituelles de délégation pour ne faire remonter que les décisions de refus, au moins dans la première phase de confinement, jusqu'en septembre 2020.

¹⁷ Moins de 4 % des prêts atteignent le plafond réglementaire et 67 % des prêts sont inférieurs à 20 % du chiffre d'affaires 2019.

2 - La gestion du dispositif par les pouvoirs publics

a) L'intervention de Bpifrance, facteur de sécurisation du dispositif

Dans la mesure où il fallait un intermédiaire capable de traiter des garanties à grande échelle, l'implication de Bpifrance dans le dispositif a été assez consensuelle avec les banques. Ces dernières l'ont admise dès lors qu'elles ont eu l'assurance que les données collectées par Bpifrance dans le cadre de la gestion de la garantie de l'État ne seraient pas utilisées à des fins concurrentielles.

Bpifrance a donc été rapidement associée aux réflexions, notamment pour mettre en place une plateforme permettant aux entreprises de demander une garantie et de récupérer une attestation à fournir aux banques pour justifier de leur éligibilité au dispositif. En parallèle, la plateforme permet aux banques de vérifier qu'il n'y a pas d'abus de la part de l'entreprise et que le total des PGE demandés n'excède pas le plafond de 25 % de chiffre d'affaires.

À partir des données transmises par les banques lors de la mise en place des PGE puis lors de leur amortissement, Bpifrance calcule aussi la commission due au titre de chaque prêt et la prélève directement auprès de la banque pour le compte de l'État.

La plateforme mise en place par Bpifrance

La plateforme permet à l'entreprise qui a obtenu un pré-accord de sa banque sur un montant de prêt, de demander une attestation, avec un numéro unique (le « *token* »). Cette référence, rattachée à chaque attestation de chaque entreprise identifiée par son numéro Siren, permet ensuite de s'assurer du respect du plafond de prêt qui dépend du chiffre d'affaires déclaré.

Cet outil est également utile aux banques, qui ont accès aux attestations déjà accordées par des établissements appartenant au même réseau bancaire et, en cas de PGE octroyé par un pool de banques, aux montants accordés par les autres contributeurs. Par ailleurs, comme la plateforme vérifie automatiquement le respect du plafond réglementaire, la banque a la certitude que l'entreprise n'a pas déjà souscrit par le passé auprès d'autres établissements des PGE massifs, entraînant un dépassement du plafond autorisé.

Les éléments fournis par l'entreprise sur la plateforme sont déclaratifs. Outre la vérification du respect du plafond par rapport au chiffre d'affaires déclaré par l'entreprise, quelques points font l'objet d'un contrôle de la part de Bpifrance : la cohérence entre le numéro Siren et le nom de l'entreprise (proposé automatiquement à l'entreprise pour contrôle), l'éligibilité ou non du demandeur au « PGE saison » (une option « PGE saison » est automatiquement proposée aux entreprises relevant de secteurs éligibles) par exemple.

La banque est responsable du contrôle des éléments déclarés par l'entreprise : chiffre d'affaires, masse salariale, nature de l'entreprise (innovante ou non), sur la base des informations fournies par l'entreprise et au regard de la définition européenne. Une fois qu'elle a déposé sa déclaration sur la plateforme, l'entreprise a automatiquement accès à une attestation, mais elle ne pourra bénéficier de la garantie et du prêt qu'une fois cette attestation validée par la banque. Pour valider l'attestation, il suffit à la banque de se connecter sur la même plateforme, à l'aide de son code banque et de son code guichet, puis de donner son accord.

Dès le mois de mai 2020, Bpifrance a lancé une enquête de satisfaction sur l'utilisation de cette plateforme : la plupart des utilisateurs ont été très positifs, avec un « *net promoter score* » (pourcentage de très satisfaits – pourcentage de très peu satisfaits) de 70,18 %. Les résultats du sondage qualitatif confirment cette appréciation : les interviewés jugent globalement l'intervention de Bpifrance très performante avec une mise à disposition rapide (dans les 48 heures) du numéro *token*.

L'outil d'enregistrement et de gestion des dossiers a été construit avec le propre système informatique de Bpifrance. Pour traiter toutes les déclarations de transformation et d'amortissement des PGE à partir de 2021, avec des commissions variables et enjeux de commissions beaucoup plus élevés, Bpifrance a dû mettre en place une chaîne informatique dédiée.

Le processus de remontée des données n'est pas automatisé pour les grandes entreprises. Certaines banques déclarent les événements (décaissement, remboursement, choix de la durée d'amortissement...) moins rapidement que d'autres, ce qui contraint Bpifrance à opérer des campagnes de relance. S'agissant des PME et ETI, le processus mériterait aussi de gagner en fluidité : début 2022, un nombre important d'informations manquaient dans la base de données PGE (choix de remboursement, taux d'intérêt...).

Jusqu'au déploiement de cette nouvelle chaîne à l'automne 2021, les quelques appels en garantie ont été traités manuellement, mais depuis décembre 2021, ces traitements sont automatisés et reposent sur un système d'échantillonnage pour sélectionner aléatoirement les appels en garantie qui feront l'objet de vérifications poussées. Enfin, d'abord dédiée aux PGE, la plateforme « *token* » a progressivement été élargie, pour y intégrer des modules propres à d'autres dispositifs (prêts participatifs par exemple).

Les liens de proximité entre les équipes des banques et celles de Bpifrance ont joué un rôle prépondérant dans la rapidité de l'élaboration et de la mise en place du PGE. Les banques ont toutefois souhaité que Bpifrance modernise les processus d'échanges par rapport aux circuits classiques de

gestion des garanties. Cette modernisation devait notamment permettre d'accroître la sécurité du dispositif, son suivi en temps réel pour l'État et la simplicité des processus en cas d'appels en garantie. À la fin du mois de septembre 2021, dans l'attente de l'automatisation des processus de Bpifrance, les banques jugeaient toujours les délais d'indemnisation assez longs.

Schéma n° 1 : processus de demande d'un PGE



Source : Cour des comptes

Pour réaliser tous ces travaux, Bpifrance a engagé des dépenses, documentées à partir de 2020¹⁸. L'article 6 (VI) de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoyait que Bpifrance gèrerait le dispositif « à titre gratuit ». Le Conseil d'État a en effet considéré, lors de l'examen de l'avant-projet de loi de finances rectificative, qu'il ne pouvait y avoir de rémunération de la banque en l'absence d'appel d'offres. Considérant que Bpifrance est en situation de quasi régie avec l'État, ce qui l'exclut du champ d'application des procédures formalisées de passation des marchés publics, un amendement gouvernemental, adopté en novembre 2021 dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2022, a autorisé l'État à compenser à Bpifrance SA les frais engagés pour réaliser ces missions. Mi-2022, des discussions étaient encore en cours sur les montants à financer et sur les modalités de ce financement, si bien que la convention n'avait toujours pas été signée.

Dans les autres pays, l'entité gestionnaire de la garantie ne bénéficie pas toujours d'une rémunération spécifique au titre de cette mission (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni). Certains pays ont prévu une rémunération prélevée directement sur les primes de garantie (Pays-Bas, Italie pour la SACE gérant la garantie octroyée aux grandes entreprises), en fonction du volume de prêts distribués (Espagne, Italie pour le fonds de garantie des PME) ou par une dotation budgétaire exceptionnelle (États-Unis). Rapportée au montant des prêts accordés, la rémunération envisagée pour Bpifrance (environ 0,01 %) s'avère proche de celle de l'ICO en Espagne (0,05 %) et inférieure à celle de la « *small business administration* » aux États-Unis (1,2 Md\$ soit 0,2 % des prêts souscrits).

Un important travail de rédaction du support juridique a été réalisé sur l'acte d'adhésion qui lie Bpifrance et les banques pour fixer certains paramètres (par exemple le délai maximal d'indemnisation des banques en cas d'appel en garantie de 90 jours) : les établissements bancaires souhaitaient des modalités de recouvrement de la garantie plus simples que dans les dispositifs classiques de garantie proposés par Bpifrance¹⁹. Bpifrance a négocié et signé des conventions avec chacune des banques participantes et a dû analyser avec le Trésor les dossiers des établissements financiers inconnus pour les agréer (en tout, 137 banques ont été agréées, directement ou avec l'aval du Trésor).

L'intégration des déclarations des banques dans le système informatique de Bpifrance a par ailleurs suscité quelques désaccords lorsque les systèmes informatiques des banques ont dû faire l'objet de développements informatiques dans l'urgence.

¹⁸ Coûts internes de gestion pour la mise en place du processus de déploiement des PGE, coûts externes de gestion correspondant aux prestations ou matériels facturés à Bpifrance par des fournisseurs, coûts bancaires.

¹⁹ Par rapport aux systèmes de garanties habituelles, il n'y a pas de contrôle systématique de tous les documents originaux pour tous les dossiers mais un contrôle des pièces par échantillonnage.

Enfin, la garantie est validée non pas au moment de l'émission de l'attestation (Plateforme « *token* ») par Bpifrance auprès de l'entreprise qui en fait la demande après accord de sa banque, mais lors de la notification du prêt par la banque à Bpifrance par fichiers normés. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il existe des écarts importants entre les prêts « pré-accordés » par les banques qui ont fait l'objet d'une demande de garantie *via* la plateforme « *token* » de Bpifrance (699 401 bénéficiaires au 31 décembre 2021 pour 143 Md€ d'encours) et les prêts réellement décaissés (663 453 bénéficiaires au 31 décembre pour 137,1 Md€ d'encours).

**Tableau n° 1 : comparaison des montants et nombre de prêts
« pré-accordés » et décaissés au 31 décembre 2021 (montants en Md€)**

	31 décembre 2021				
	Pré-accords		Prêts décaissés		
	Montants	Nombre de bénéficiaires	Montants	Nombre de prêts	Nombre de bénéficiaires
<i>PGE GE</i>	17	48	16	380	49
<i>PGE de masse</i>	126	699 353	121,2	779 910	663 404
<i>Total</i>	143	699 401	137,1	780 290	663 453

Source : Bpifrance

Les systèmes d'information de Bpifrance permettant de gérer les garanties doivent continuer à être améliorés, certaines évolutions ayant été décalées dans le temps, en veillant à ce que ces développements et leur coût soient évalués, et circonscrits aux besoins de la tutelle. L'enjeu est notamment de faciliter les contrôles et de fluidifier la gestion par une meilleure intégration des données. Les évolutions du système d'information de Bpifrance doivent permettre d'automatiser le contrôle des garanties, respecter le délai de versement aux banques et accélérer l'actualisation des données dans la base des PGE.

*b) L'intervention du ministère de l'économie et des finances
dans la conception du dispositif et l'octroi des prêts garantis
aux plus grandes entreprises*

Les demandes de PGE des plus grandes entreprises (comptant plus de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€) étaient soumises à l'accord du ministre de l'économie et faisaient l'objet d'un arrêté ministériel. Elles étaient étudiées par la direction générale du Trésor, sur la base d'une première analyse financière dressée par Bpifrance, en lien avec l'Agence des participations de l'État (APE) pour les entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire et avec le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les entreprises de plus de 400 salariés se déclarant en difficulté.

L'APE est intervenue sur le PGE d'Air France-KLM²⁰, d'un montant de 4 Md€, assorti d'une avance en compte courant d'actionnaires de 3 Md€, sur le PGE de Renault de 5 Md€, dont 4 Md€ ont été mobilisés, et sur le PGE des Chantiers de l'Atlantique (0,1 Md€). Compte tenu de la situation critique d'Air France et de Renault, des dérogations au dispositif (suppression du délai de carence, part garantie par l'État portée à 90 %) ont été approuvées par la Commission européenne.

Les demandes de PGE issues d'autres entreprises de plus de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Md€ ont été traitées par le service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor dans des délais contenus (environ 20 jours d'instruction à compter de la réception de la demande) et avec le concours de Bpifrance.

C - D'autres pays ont mis en place des dispositifs plus complexes

La plupart des pays ont mis en place des mécanismes de prêts garantis, soit nouveaux (Espagne, Belgique, Italie, Royaume-Uni, États-Unis), soit renforçant des dispositifs existants (Pays-Bas et Allemagne notamment, en plus de nouveaux dispositifs).

En général, les dispositifs correspondants s'appuyaient sur l'article 3.2 du cadre temporaire et prévoyaient de garantir des prêts d'une durée de six ans. C'est notamment le cas d'au moins un des dispositifs proposés en Italie, en Espagne, au Danemark, au Royaume-Uni²¹, aux Pays-Bas et en Belgique. En parallèle, il était parfois possible de souscrire des prêts plus courts, de trois à cinq ans (Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique), sur le modèle de ce qui a été retenu aux États-Unis (maturité de deux ou cinq ans).

La part garantie par l'État et la rémunération de la garantie varient souvent selon la taille de l'entreprise. Certains pays ont également introduit des critères plus complexes d'éligibilité ou des plafonds d'aides selon la nature de l'entreprise.

L'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni ont mis en place des prêts plus longs (jusqu'à 15 ans en Italie pour des prêts de moins de 30 000 €), mais avec une garantie couvrant 100 % des montants prêtés, sur la base de l'article 3.1 du cadre temporaire ou d'autres fondements juridiques du Traité²².

²⁰ cf. *Rapport sur la gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire*, Cour des comptes, février 2022.

²¹ L'accord de retrait du Royaume-Uni prévoit que pendant la période de transition, les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État continuent de s'appliquer au Royaume-Uni comme s'il était un État membre.

²² Article 107, paragraphe 2, point b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La France a proposé l'un des systèmes les plus avantageux pour les entreprises en termes de coût (intérêts auxquels s'ajoutaient les primes de garantie), avec un taux de 0,25 % la première année, qui s'inscrivaient les années suivantes dans une échelle de 1 % à 2,5 %.

Les autres pays ont utilisé généralement une option entre deux taux de référence selon que la garantie est à 100 % (le taux s'élève alors à 2 % en Italie, 2,5 % au Royaume-Uni et 3 % en Allemagne) ou non (l'Italie et le Royaume-Uni utilisaient dans ce cas le taux de marché, tandis que l'Allemagne avait défini une fourchette de taux entre 1 % et 2,1 %)²³.

Des dispositions ont par ailleurs été prises dans plusieurs pays pour réserver les prêts aux entreprises viables (pas de crédit irrécouvrable par exemple en Italie, entreprises ayant réalisé en moyenne un bénéfice sur 2017-2019 en Allemagne, pas d'arriérés de paiement en Belgique). Dans certains cas, des codes de bonne pratique ou de bonne conduite (Espagne, Pays-Bas) ont été mis en place pour guider les banques dans la sélection des entreprises. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, des garanties complémentaires ont été demandées pour certains prêts (garantie de la part des actionnaires majoritaires ou garantie personnelle du dirigeant). La France s'est quant à elle principalement appuyée sur la sélection par les banques, renforcée par la mise en place d'un délai de carence de deux mois²⁴ pendant lequel la garantie ne pouvait être appelée.

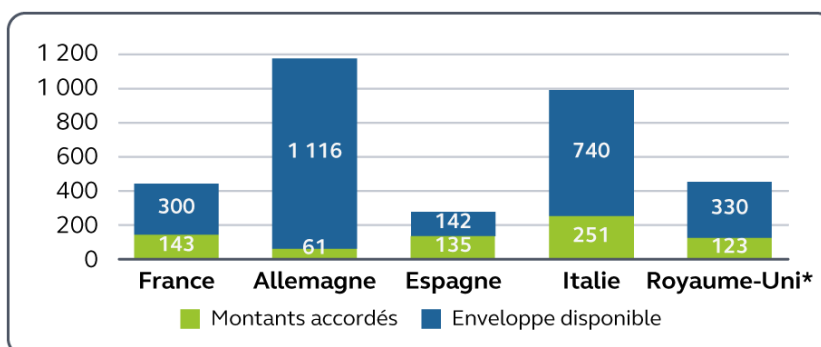
Enfin, de nombreux pays ont exigé des contreparties de la part des entreprises essentiellement en termes de rémunération des actionnaires ou des dirigeants. Certains pays n'ont restreint que les rachats d'actions ou les primes versées aux dirigeants (Canada, Singapour), tandis que d'autres ont également gelé les paiements de dividendes (zone euro, Royaume-Uni, Brésil et Afrique du Sud).

La taille annoncée des programmes de prêts garantis diffère considérablement, allant de 1 % du PIB en Australie à 25 % du PIB en Allemagne et 32 % en Italie. Dans les pays émergents, la Turquie a par exemple annoncé une enveloppe de prêts représentant 9 % de son PIB tandis que la Russie n'y a consacré que 0,5 % de son PIB. Dans de nombreux pays, comme en France, les montants effectivement alloués (143 Md€) ont pu cependant être très inférieurs à l'enveloppe annoncée (300 Md€), dont le montant avait aussi un objectif de réassurance sur la disponibilité du crédit.

²³ « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies », Institut Bruegel

²⁴ La garantie de l'État ne peut être appelée en cas de défaillance de l'entreprise dans les deux premiers mois après la souscription du prêt.

Graphique n° 1 : montants disponibles et accordés des prêts garantis par l'État dans les principaux pays européens – fin 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes

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

II - Un déploiement massif et rapide des prêts garantis

Conçus rapidement, les PGE ont été massivement souscrits au cours du printemps 2020 et ont largement dominé les autres crédits publics. Le taux de refus par les banques est resté stable autour de 2,9 %. Il s'est ainsi établi à un niveau inférieur à celui habituellement constaté pour les crédits de trésorerie. Le médiateur du crédit a été fortement sollicité alors que les dispositifs alternatifs en cas de refus de PGE ont été peu mobilisés.

A - Une place importante dans les aides aux entreprises

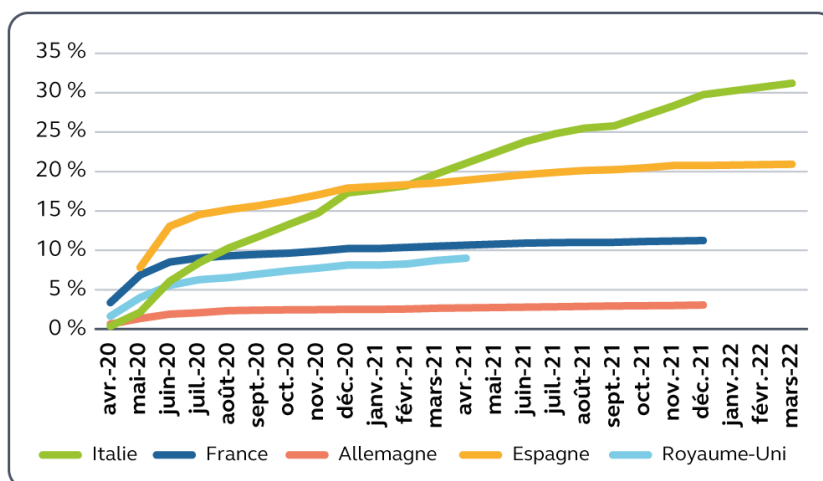
1 - Une montée en charge rapide au printemps 2020

À l'instar de l'Espagne et du Royaume-Uni, particulièrement touchés par la crise sanitaire, la France s'est caractérisée par une distribution très rapide des prêts. Plus de 70 % des PGE accordés ont ainsi été souscrits entre mars et juin 2020. En 2021, le rythme de souscription s'est nettement ralenti.

Dans les autres pays européens, notamment ceux qui, comme l'Allemagne, ont mis en place des dispositifs plus complexes, le démarrage des dispositifs a été plus lent. La Belgique se caractérise par un dispositif particulièrement complexe en termes de partage des risques avec les banques, incluant un encadrement des taux d'intérêt. Ces spécificités n'ont pas incité les établissements financiers à déployer le dispositif (2 Md€ sur une enveloppe de 50 Md€).

Globalement, le rythme d'octroi des prêts s'est tari nettement dès la fin de l'été 2020, sauf en Italie où le déploiement des prêts s'est poursuivi. Les prêts garantis étaient en effet initialement réservés aux seuls bénéficiaires du fonds de garantie pour les PME (micro, TPE, PME, indépendants et libéraux) avec une garantie gratuite et des prêts de moins de 5 M€. Les entreprises comptant entre 250 et 499 salariés ont été réorientées à partir de mars 2021 vers le dispositif « *Garanzia Italia* », très proche du dispositif des PGE français avec une durée maximale portée à huit ans en 2021²⁵ et les paramètres du fonds de garantie pour les PME ont progressivement évolué pour réduire la quotité garantie et mettre fin à la gratuité de la garantie au 1^{er} avril 2022. Les sommes distribuées en Italie ont ainsi continué de croître jusqu'en 2022 : alors qu'en France, Allemagne et Espagne, entre 10 Md€ et 20 Md€ de prêts ont été accordés en 2021, l'Italie a octroyé plus de 100 Md€ de prêts supplémentaires sur cette même période.

Graphique n° 2 : prêts garantis rapportés à la valeur ajoutée des sociétés non financières (2019)



Source : données de l'ICO (Espagne), de la KfW (Allemagne), de la SACE et du ministère de l'économie (Italie), data.gouv.fr (France), recensés dans l'étude « Covid-19 credit support programmes in Europe's five largest economies », Julia Andersen, Francesco Papadia, Nicolas Véron, prolongés par la Cour des comptes.

²⁵ Les prêts garantis sont gérés par l'assureur-export SACE, selon une procédure simplifiée pour les entreprises comptant moins de 5 000 salariés et réalisant moins de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires (quotité garantie à 90 %) et une procédure normale pour les grandes entreprises (quotité garantie à 70 ou 80 %). À la mi-2021, la durée maximale a été portée à huit ans avec un barème de garantie rehaussé et un maintien du différé à trois ans.

Une partie du succès du dispositif français de PGE tient à la communication massive dont il a fait l'objet. Elle lui a permis de s'imposer très vite comme un dispositif majeur de gestion de la crise. Cette communication s'est organisée autour de prises de parole gouvernementales, ainsi que des lettres d'information et sites internet du ministère des finances. Elle a également bénéficié d'un relais de grande ampleur de la part des médias, mais aussi des experts-comptables, des syndicats et des organisations professionnelles. La moitié des bénéficiaires auraient ainsi connu l'existence du PGE *via* les médias, 45 % par l'entremise de leur expert-comptable²⁶, et seulement 11 % par l'intermédiaire des banques. La simplicité du dispositif a facilité la communication. Plusieurs interlocuteurs de la Cour ont cependant souligné l'intérêt d'associer plus en amont les conseillers des entreprises comme les experts-comptables afin qu'ils relaient facilement l'information sur les dispositifs de ce type.

Alors que d'autres dispositifs de crise étaient particulièrement configurés pour les entreprises de petite taille (fonds de solidarité notamment), les bénéficiaires de PGE sont de nature plus variée.

Les TPE et les PME représentent respectivement 88 % et 6 % des bénéficiaires de PGE et concentrent 75 % des montants de prêts octroyés (38 % pour les PME et 37 % pour les TPE au 31 décembre 2021). Les ETI représentent 0,2 % des bénéficiaires (11 % des montants) et les grandes entreprises 0,01 % des bénéficiaires (12 % des montants).

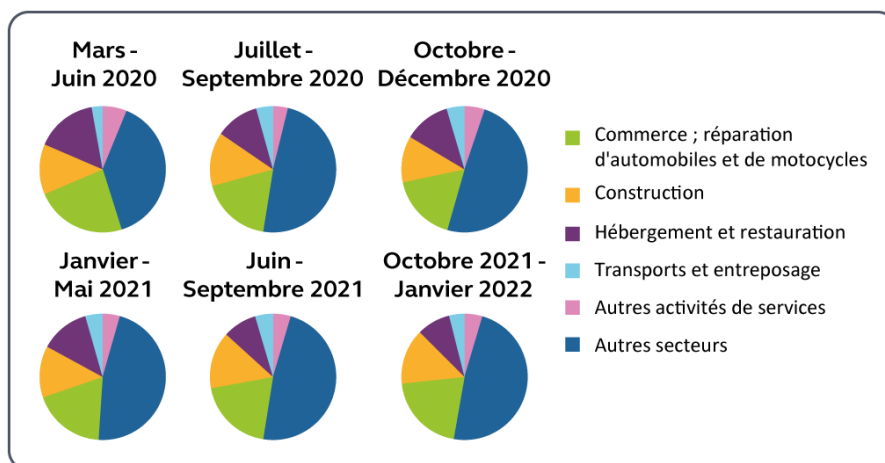
Les entreprises des secteurs du commerce, des activités spécialisées, scientifiques et techniques, de construction et d'hébergement-restauration ont été les principaux bénéficiaires du dispositif. Le secteur des transports a bénéficié d'importants montants de PGE en mai 2020 avec le PGE d'Air France-KLM (4 Md€) et celui de CMA-CGM (1,5 Md€). Au sein de l'industrie manufacturière, les PGE ont été particulièrement importants à l'automne 2020, avec des financements accordés successivement à Renault en septembre et décembre.

Quelques secteurs (sièges sociaux et holdings notamment) ont souscrit leur PGE un peu plus tardivement, pendant l'été 2020. L'enquête qualitative fait d'ailleurs état d'un délai délibéré de réflexion de la part de quelques grandes entreprises ou de grosses PME, soucieuses de ne pas se charger inutilement d'une nouvelle dette. Ce type d'arbitrage n'a été réalisé que par quelques entreprises moins en difficulté financière.

Malgré ces quelques différences dans les délais de souscription, la répartition par secteur et par taille des bénéficiaires de PGE est restée à peu près identique dans le temps, quelle que soit la date de souscription du prêt.

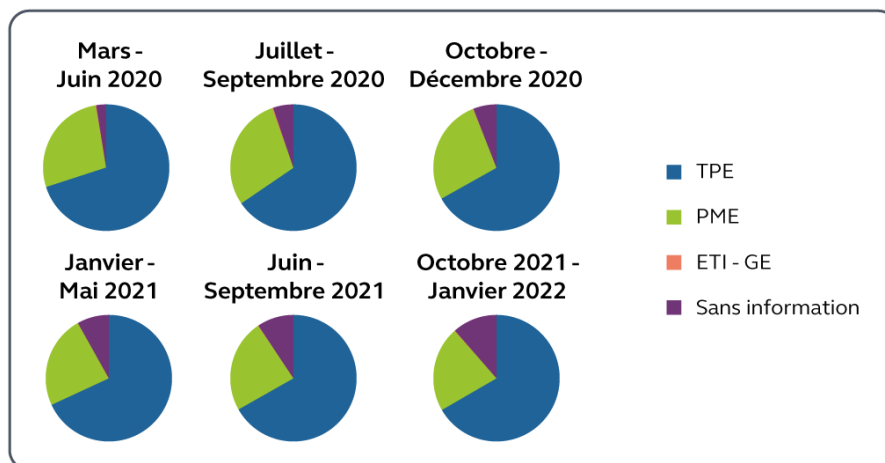
²⁶ cf. sondage quantitatif de la Cour des comptes.

Graphique n° 3 : répartition par secteur des entreprises bénéficiaires de PGE, en fonction de la date de souscription (en nombre, données à fin novembre 2021)



Source : Bpifrance ; traitement Cour des comptes

Graphique n° 4 : répartition par taille des entreprises bénéficiaires de PGE, en fonction de la date de souscription du prêt (en nombre, données à fin novembre 2021)



Source : Bpifrance ; traitement Cour des comptes

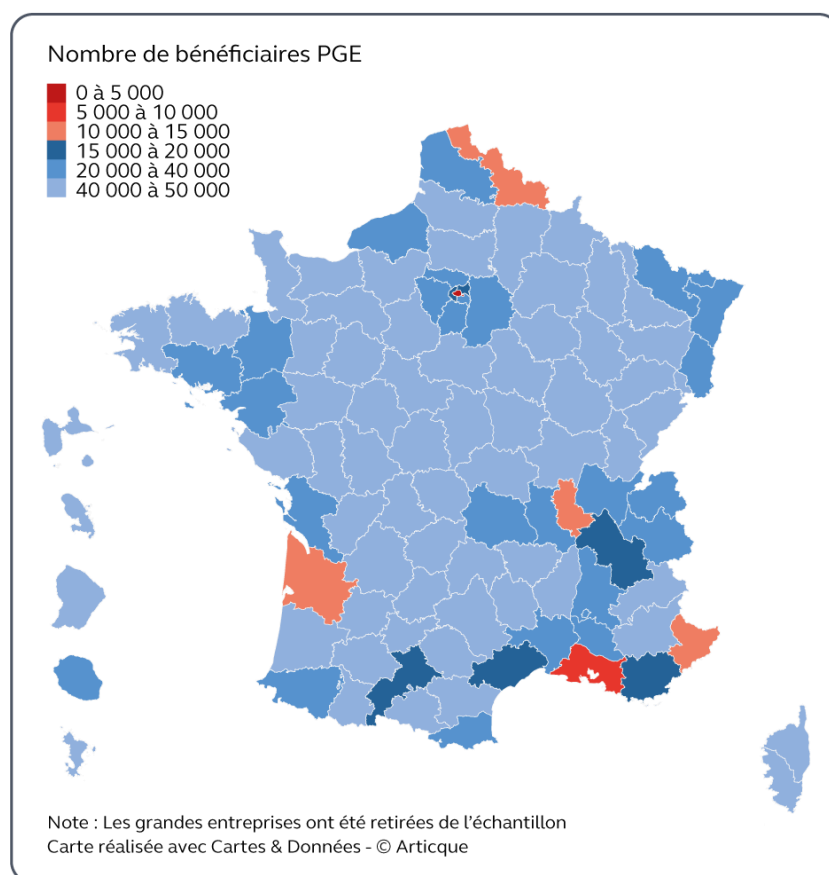
Note de lecture : les entreprises « sans information » sont des entreprises pour lesquelles la taille n'est pas disponible.

La mobilisation du dispositif reflète la disparité des situations économiques au niveau territorial.

Les travaux du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de covid-19 ont montré que les entreprises ayant sollicité un prêt garanti sont surtout implantées à Paris et dans le sud. En comparaison des autres dispositifs de crise, la distribution du PGE est toutefois plus uniforme sur l'ensemble du territoire.

En montants, les PGE ont été essentiellement distribués en Île-de-France avec 37 % des prêts, en Provence-Alpes-Côte d'Azur (8,3 % des PGE) et en Corse (0,8 % des PGE). Dans ces trois régions, le recours au PGE a été supérieur à leur poids économique.

Carte n° 1 : répartition des bénéficiaires de PGE



Source : Bpifrance, traitement Cour des comptes

2 - Un dispositif qui a largement dominé les autres aides publiques au financement

De par son ampleur financière et la communication dont il a fait l'objet, le PGE a largement dominé les autres aides au financement des entreprises, préexistantes pour certaines ou mises en place dans le contexte de crise sanitaire pour d'autres.

S'agissant des dispositifs préexistants, seuls les prêts sectoriels de Bpifrance (prêts dédiés au tourisme et aux loisirs, prêts industrie, prêts en faveur de la transition écologique et énergétique...) et les dispositifs de soutien à l'innovation (prêts amorçage, prêts innovation, prêts garantis par l'État soutien innovation) ont crû en 2020. Les montants octroyés au titre des autres dispositifs ont en revanche diminué.

Au-delà de ces dispositifs pré-existants, Bpifrance et les régions ont pris plusieurs initiatives en réponse à la crise (prêts Atout²⁷ et Rebond²⁸), avant même la mise en place des PGE.

Les montants en jeu sont toutefois modestes par rapport à l'enveloppe des PGE : la totalité des aides au financement hors PGE distribuées par Bpifrance en 2020 s'élève à 10,4 Md€, dont 2,4 Md€ au titre des prêts Atout, 3,2 Md€ au titre de dispositifs généralistes et 2 Md€ au titre de dispositifs sectoriels. Les aides de Bpifrance mises en place spécialement pour répondre à la crise semblent donc avoir été essentiellement utilisées en complément du PGE. Ainsi, plus de 80 % des entreprises bénéficiaires de prêts Atout ont également sollicité des PGE (1 394 entreprises sur les 1 726), pour un montant total de 1,7 Md€, le plus souvent au cours du même mois. Les entreprises qui souscrivent un prêt Atout après le PGE viennent en général compléter leurs besoins de financement. 30 % d'entre elles avaient d'ailleurs atteint leur montant plafond de PGE. L'enquête qualitative fait aussi état d'une utilisation très ponctuelle des autres aides existantes, principalement mobilisées par des entreprises ayant déjà auparavant une relation avec Bpifrance.

Enfin, le contexte sanitaire a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs complémentaires au PGE : la garantie sur le financement des commandes permet aux sociétés d'affacturage de bénéficier de la garantie de l'État en contrepartie de la mise à disposition des lignes de financement garanties, dès la prise de commande par les

²⁷ Prêt de Bpifrance octroyé depuis février 2020 pour une durée de trois à cinq ans avec un différé d'amortissement en capital jusqu'à 12 mois.

²⁸ Prêt distribué par Bpifrance sur des ressources provenant des régions et du Feder et dont les paramètres varient selon les territoires.

entreprises clientes. Imputé sur la même enveloppe de 300 Md€ que le PGE, ce dispositif n'était applicable qu'aux financements de commandes intervenant avant le 31 décembre 2021 et ses enjeux financiers sont limités (1,5 M€ d'appels en garantie prévus en PLF 2022).

Les PGE « aéro » et « saison » n'ont donné lieu qu'à des montants relativement faibles d'engagements malgré leurs caractéristiques attractives (respectivement 31 prêts pour 0,1 Md€ et 7 340 prêts pour 1,4 Md€ à fin 2021).

B - Des refus de PGE globalement limités, une activité soutenue du médiateur du crédit

1 - Des refus en nombre limité

Le succès du dispositif a aussi résulté d'une certaine souplesse des établissements financiers dans la distribution des prêts.

Le taux de refus du PGE est ainsi resté relativement stable dans le temps, avec toutefois une légère tendance à la hausse : il est passé de 2,7 % jusqu'à novembre 2020, à 2,9 % à compter d'avril 2021. Le taux d'obtention des PGE, après négociations préalables entre les entreprises et les banques ayant par exemple conduit à baisser le montant du prêt, est donc de l'ordre de 97 %. Il est supérieur aux taux d'obtention habituellement constatés pour les crédits de trésorerie, qui s'établissent en moyenne à 71,1 % pour les TPE, 82,2 % pour les PME et 92,8 % pour les ETI en 2019. Il est en revanche comparable aux taux d'obtention des crédits d'investissement (88,5 % pour les TPE, 96 % pour les PME et 97,9 % pour les ETI en 2019).

Les banques estiment que les refus, marginaux, ont été opposés soit à des entreprises particulièrement endettées ou classées « en surveillance » par les établissements du fait de certains signaux d'alertes, soit non bancarisées, qui viennent ouvrir un compte auprès de la banque au titre du « droit au compte » mais qui n'obtiennent pour autant pas de crédit. Les banques ont privilégié leurs clients, voire des clients de longue date avec lesquels une relation durable avait été établie.

Les dossiers les plus difficiles ont été les dossiers des entreprises non bancarisées : le CIRI estime avoir dû longuement négocier, pour des montants de PGE parfois minimes. Les entreprises concernées étaient directement pénalisées auprès de certains établissements bancaires car elles s'étaient vues accorder par le passé des abandons ou des reports de dette.

Une entreprise interrogée dans le cadre de l'enquête qualitative s'est d'ailleurs vu refuser le PGE compte tenu de circonstances défavorables dans le cadre de ses relations bancaires : elle était sortante d'un établissement bancaire qui avait fermé le département sectoriel dont elle dépendait, entrante dans un autre établissement dans les prochains mois, et aucune des banques n'a accepté l'octroi d'un PGE. Certaines banques ont indiqué avoir accordé des PGE à des entreprises non clientes, pour des montants toutefois marginaux.

L'arrêté du 8 mai 2020 a apporté une première réponse à ces cas de non-bancarisation, en prévoyant la possibilité d'obtenir un prêt garanti par l'État auprès d'une plateforme de prêt ayant le statut d'intermédiaire en financement participatif. Bpifrance, qui a dû vérifier la qualité et agréer ces nouveaux intermédiaires pour les associer à la plateforme des PGE, n'a pas constaté de flux massifs de demandes à la suite de l'ouverture de cette possibilité. Les PGE accordés par des *Fintech* n'ont ainsi résulté que de 1 200 demandes, représentant moins de 0,2 % des dossiers traités.

Les enquêtes menées par la Cour confirment que les refus ont souvent été motivés par un endettement préalable important. Des entreprises qui se sont tournées vers les dispositifs proposés en cas de refus²⁹, interrogées par la Cour, ont confirmé que la raison principale du refus était leur situation financière très fragilisée.

Certains interviewés ont également fait part de la frilosité des banques à accorder des crédits à des entreprises jeunes (45 % des entreprises bénéficiaires des dispositifs alternatifs au PGE ont en effet été créées il y a moins de cinq ans). Des difficultés ont pu être rencontrées dans le cas où plusieurs banques intervenaient dans le PGE : il est ainsi arrivé qu'un seul des acteurs du pool bancaire souhaite imposer le blocage de comptes courants et une répartition égalitaire du PGE entre toutes les entités. Ces exigences ont empêché l'octroi du PGE.

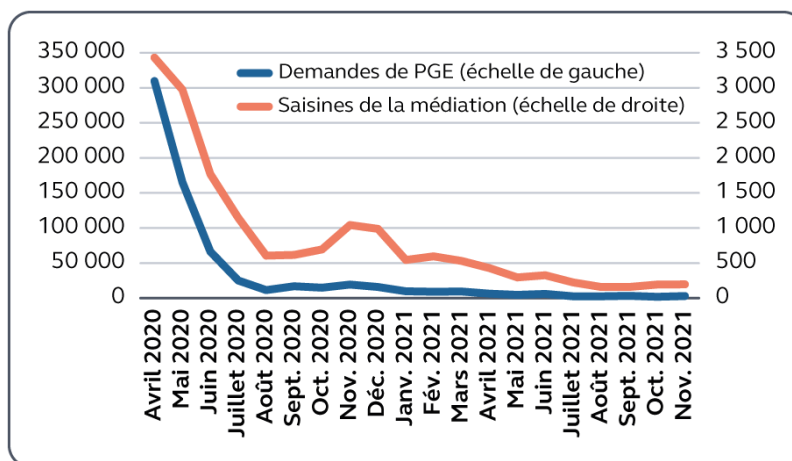
Enfin, 18 % des entreprises interrogées ont vu leur démarche ne pas aboutir en raison d'un désaccord portant sur les modalités du PGE. Plusieurs d'entre elles ont fait état de contreparties implicites ou explicites exigées par les banques. Un entrepreneur individuel a estimé que le PGE lui a été refusé car ses autres crédits étaient garantis par son patrimoine personnel et que la banque n'avait pas souhaité prendre une exposition supplémentaire. Des banques ont ponctuellement exigé la suppression de leur autorisation de découvert en contrepartie du PGE.

²⁹ Prêts exceptionnels pour les petites entreprises et prêts du Fonds de développement économique.

2 - Un médiateur du crédit fortement sollicité, des alternatives au PGE peu utilisées

Lorsqu'elles refusent un PGE, les banques sont tenues de signaler un recours possible auprès du médiateur du crédit. Il s'agit d'un service de proximité, gratuit et confidentiel, assuré par la Banque de France, pour faciliter le dialogue avec les banques et les assureurs et apporter des solutions pragmatiques pour chaque situation de difficulté de financement. En pratique, ce dispositif a été largement mais non systématiquement utilisé. Sur les 2,9 % de prêts refusés (soit, pour 660 000 prêts, environ 20 000 refus), environ les deux tiers ont fait l'objet d'un traitement par le médiateur. Celui-ci a été sollicité 14 fois plus en 2020 qu'en 2019, avec 14 147 saisines essentiellement à la suite d'un refus initial d'octroi d'un PGE. Le taux de réussite de la médiation s'élève à 50,2 % des dossiers et la plupart des acteurs reconnaissent l'importance du dispositif. Sans que forcément l'intervention du médiateur ne soit sollicitée, la possibilité pour les entreprises de saisir un tiers indépendant comme recours pourrait avoir facilité le démarrage des PGE et leur distribution par les banques.

Le taux de recours a été particulièrement élevé au cours au deuxième trimestre 2020, avec 8 171 demandes déposées (soit 58 % des saisines du médiateur réalisées sur l'ensemble de l'année 2020), à comparer toutefois à 510 000 PGE accordés sur cette même période (1,6 %) : les moyens affectés au service de la médiation du crédit ont été renforcés par redéploiement pour décupler la capacité d'intervention. Au cours des troisième et quatrième trimestres 2020, le nombre de dossiers éligibles au médiateur a baissé pour s'établir respectivement à 2 368 et 2 727. Cependant le taux de saisine a augmenté, atteignant 2,5 % des PGE accordés au troisième trimestre 2020 puis 3,9 % au quatrième trimestre 2020, ce qui pourrait corroborer une légère tendance au resserrement progressif des conditions bancaires.

Graphique n° 5 : demandes de PGE et saisines de la médiation

Source : Banque de France

L'activité du médiateur du crédit s'est concentrée sur les très petites entreprises, qui ont représenté 84,1 % des demandes de médiation en 2020 et, dans une moindre mesure, sur les PME (15,3 % des demandes). L'intervention de la médiation a été particulièrement marquée dans le secteur du commerce (22,6 % des saisines), de l'hébergement et de la restauration (17,8 %) et de la construction (11,5 %). En cohérence avec le déploiement du PGE, le médiateur est notamment intervenu en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes, et, dans une moindre mesure, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Nouvelle-Aquitaine et en Occitanie.

Les entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête qualitative de la Cour ont jugé l'action de la médiation rapide et diplomatique. Plusieurs demandes se sont toutefois soldées par des échecs. Les banques ont alors maintenu leur refus malgré parfois une appréciation très favorable du médiateur. Les établissements financiers interrogés indiquent avoir eu essentiellement des échanges par courriel et ont dans de nombreux cas confirmé leurs refus, surtout lorsqu'ils avaient rencontré le client préalablement à la saisine de la médiation.

La médiation du crédit en région

La Cour a rencontré, dans le cadre de ses travaux, le médiateur du crédit de l'Île-de-France et celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans les deux services, la crise sanitaire a eu pour conséquence directe un afflux très massif de dossiers, imposant des réorganisations importantes : jusqu'à un cinquième des équipes de la succursale d'Île-de-France de la Banque de France ont été réorientées sur les activités de médiation, compte-tenu de la réduction de certaines autres activités (cotation par exemple) ; des actions massives de formation ont été organisées. L'activité a été d'autant plus forte que la médiatisation a conduit les fédérations professionnelles à se mobiliser, si bien que certains secteurs déposaient aux mêmes dates une quantité considérable de demandes.

La plupart des entreprises qui ont sollicité une médiation présentaient une situation financière dégradée. Certaines demandes ont même été jugées irrecevables par les médiateurs car la situation financière des entreprises était vraiment trop dégradée. Dans certains cas, les difficultés s'expliquaient davantage par un manque de communication entre l'entreprise et la banque. Certaines entreprises ont même sollicité le médiateur alors qu'elles n'avaient pas encore formellement été informées du refus de la banque de leur octroyer un PGE.

Le taux de réussite des dossiers, avec un succès parfois conditionné à l'abaissement du montant du prêt, était plus élevé qu'à la normale au début de la crise sanitaire. Depuis fin 2020, il oscille autour de 50 %, avec davantage de situations dégradées pour lesquelles il est difficile d'aboutir et des difficultés encore plus importantes lorsque plusieurs banques sont impliquées. Globalement, toutefois, les services de médiation estiment que les échecs sont justifiés. Ils se concentrent sur des entreprises peu viables et en situation financière très dégradée.

L'intervention du médiateur du crédit – dont le rôle a été confirmé dans un accord de place de janvier 2021 – s'est donc avérée utile. Elle n'a toutefois été sollicitée que dans deux tiers des cas de refus. Une communication plus importante sur cette voie de recours permettrait de la renforcer.

Après échec des négociations, le médiateur a suggéré aux entreprises de se tourner vers les autres dispositifs mis spécialement en place dans le cadre de la crise pour proposer une alternative aux entreprises s'étant vu refuser un PGE : prêts du fonds de développement économique et social (FDES) dédié aux grandes entreprises et doté de 1 Md€ en avril 2020, prêts bonifiés et avances remboursables mis en place en mars 2020 et à destination des PME et ETL, et prêts exceptionnels pour les petites entreprises (PEPE) créés en mars 2020 et dédiés aux entreprises de moins de 50 salariés.

Les montants distribués de prêts FDES, prêts bonifiés, avances remboursables et PEPE sont modestes par rapport aux PGE. Au 31 décembre 2021, 0,6 Md€ de prêts FDES (dont 0,2 Md€ en 2020 et 0,4 Md€ en 2021) avaient été accordés à moins de cent bénéficiaires et un peu plus de 200 PME avaient souscrit environ 0,16 Md€ de prêts bonifiés et avances remboursables. À la même date, 551 entreprises avaient bénéficié de prêts PEPE pour un montant total d'un peu plus de 20 M€.

Les prêts FDES et PEPE ont été mobilisés sur les mêmes territoires que les PGE et par les mêmes entreprises. Les avances remboursables et prêts bonifiés ont été davantage octroyés à des PME industrielles, spécialisées dans la métallurgie et dans la fabrication de machines et d'équipements et installées dans le Grand Est et en Auvergne-Rhône-Alpes : ces entreprises ont sans doute été particulièrement exposées à la contraction mondiale de l'activité.

Surtout, l'utilisation de ces dispositifs a été plus tardive que les PGE. En effet, la distribution des prêts bonifiés et avances remboursables n'a débuté qu'à l'été 2020, tandis que les PEPE et le FDES n'ont été sollicités qu'en toute fin d'année 2020 et au début de l'année 2021.

La plupart des entreprises interrogées dans le cadre des enquêtes de la Cour ignoraient ces possibilités, bien qu'elles aient été présentées sur la page consacrée aux PGE du site internet du ministère de l'économie et des finances. En cas de refus de PGE, les entreprises étaient peu enclines à réitérer toute démarche supplémentaire. Dans certains cas, cependant, le médiateur du crédit a relevé que son intervention avait pu servir à étayer un dossier ayant fait l'objet d'un refus de PGE, en vue de bénéficier de ces dispositifs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Définis dès le 23 mars 2020 par voie législative et réglementaire dans le cadre fixé par la Commission européenne le 19 mars 2020, les prêts garantis par l'État (PGE) ont été distribués par les banques rapidement : sur les 137 Md€ de PGE accordés par les banques à plus de 663 000 entreprises en décembre 2021, plus de 70 % avaient été octroyés dès juin 2020. Le rythme des souscriptions s'est nettement ralenti en 2021. Le dispositif a été particulièrement sollicité par les très petites entreprises qui avaient bénéficié de près de 88 % des prêts au 31 décembre 2021 (36,7 % en montant).

La délégation aux banques de l'instruction des demandes de prêts a été facilitée par la bonne santé financière des banques. Le choix de ce circuit de distribution, la conception d'un produit simple et aisément compréhensible et la mise en place d'un processus fluide de demande en ligne d'attestation de garantie auprès de Bpifrance ont permis de déployer le dispositif sensiblement plus rapidement que dans d'autres pays. Les entreprises interrogées par la Cour ont souligné le climat de coopération qui a marqué les échanges avec les banques et la fluidité du processus de demande.

La France a mis en place l'un des systèmes les plus avantageux pour les entreprises en termes de coût (intérêts fixés par les banques auxquels s'ajoutent les primes de garantie de l'État), avec un taux de 0,25 % la première année, qui s'inscrit les années suivantes dans une échelle de 1 % à 2,5 %. Certains pays (Allemagne, Italie, Royaume-Uni) ont mis également en place des prêts plus longs (jusqu'à 15 ans) avec une garantie couvrant 100 % des montants prêtés mais avec des critères plus restrictifs de cumul avec les autres aides. Si des garanties complémentaires ou des critères ont été exigés dans certains pays pour réserver les prêts aux entreprises viables, la France s'est appuyée sur la sélection par les banques, responsabilisées sur au moins 10 % du montant du prêt et par un délai de carence de deux mois pour le bénéfice de la garantie.

Les PGE ont largement dominé en 2020 les autres crédits publics et privés, conduisant à un ralentissement de la distribution des autres crédits bancaires alors que les moratoires bancaires ont représenté 20 Md€ de soutien en trésorerie.

Le taux de refus des PGE, après négociations préalables entre les entreprises et les banques sur le montant du prêt, est resté stable autour de 2,9 % et à un niveau inférieur à celui habituellement constaté pour les crédits de trésorerie. Près des deux tiers des refus ont fait l'objet d'un recours au médiateur du crédit, dont l'intervention a abouti positivement dans la moitié des cas. Les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise pour les entreprises s'étant vu refuser un PGE ont été peu mobilisés.

La Cour constate que la délégation aux banques a permis une diffusion rapide et massive du dispositif de prêts garantis, d'autant plus rapide dans les réseaux bancaires qui ont donné une réelle marge de manœuvre de décision au niveau local. Cette organisation est à privilégier pour une réponse rapide en situation de crise.

La Cour formule par ailleurs la recommandation suivante :

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

Chapitre II

Un impact sur la situation des entreprises positif à court terme, contrasté à moyen terme

Avant la crise sanitaire, les entreprises françaises présentaient une situation financière mitigée. Leurs liquidités avaient beaucoup augmenté depuis 2009, mais moins que leur dette brute et en particulier que leurs crédits bancaires. Elles étaient nettement plus endettées que leurs homologues européennes, qui s'étaient au contraire désendettées depuis la crise financière. Cette hausse tendancielle de la dette masquait des évolutions très disparates et des situations très hétérogènes suivant les entreprises³⁰. L'impact de la crise est aussi susceptible d'avoir été plus marqué en France que chez ses principaux partenaires européens car les secteurs d'activité les plus affectés par la pandémie sont ceux qui présentaient en 2019 la situation financière la plus fragile.

Ce deuxième chapitre analyse l'impact des PGE sur les entreprises, à la fois à court et à moyen terme. En replaçant l'apport des prêts dans le contexte des autres aides d'urgence (I), il montre l'efficacité globale du dispositif à court terme pour soutenir la trésorerie des entreprises et le financement de l'économie même si des questions peuvent se poser sur les effets pour les grandes entreprises et l'évolution des finalités avec la prolongation du dispositif (II). L'analyse des caractéristiques des entreprises bénéficiaires et de leur choix d'amortissement des prêts vise à identifier les situations potentiellement problématiques à moyen terme pour faire face aux charges de remboursement (III).

³⁰ *La faiblesse des fonds propres des TPE accroît leur fragilité*, Noémie Morénillas, Gabriel Sklénard, Insee Références, édition 2020.

I - L’articulation du PGE avec les autres dispositifs publics de crise pour soutenir les entreprises

A - Un soutien massif de la part des pouvoirs publics en France

Dans le cadre d’une enquête de la BCE³¹, 70 % des PME françaises ont déclaré avoir perçu des aides publiques pour faire face à la pandémie. : ce ratio est plus faible dans les autres pays européens Les PME françaises ont particulièrement eu recours au chômage partiel (67 % des PME françaises, contre 55 % des PME italiennes, 45 % des PME allemandes et 31 % des PME espagnoles).

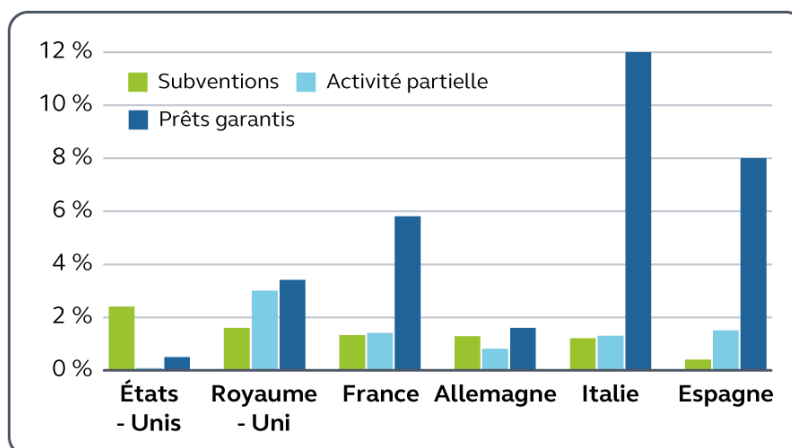
Le rapport final du Comité et d’évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l’épidémie de covid-19 (« Comité Coeuré ») confirme que plus de la moitié des entreprises françaises ont bénéficié des mesures d’urgence: à fin mars 2021, 3,5 millions d’entreprises sur 6,6 millions³² auraient bénéficié d’au moins une des quatre mesures de soutien financier mises en œuvre par le Gouvernement (activité partielle, reports de cotisations sociales, fonds de solidarité et prêts garantis par l’État). Ce soutien représente près de 200,6 Md€ dont 52,9 Md€ de subventions et 147,8 Md€ de prêts³³. En part de PIB, les montants d’aides aux entreprises mobilisés en France sont élevés (8,5 %), proches des montants alloués au Royaume-Uni (8,0 %), un peu inférieurs aux aides italiennes et espagnoles (respectivement 14,5 % et 9,9 %), mais bien supérieurs aux interventions allemandes et américaines (3,7 % et 2,9 %).

³¹ *Enquête sur l’accès des entreprises au financement dans la zone euro*, BCE, octobre 2020-mars 2021.

³² Entreprises du secteur marchand y compris agricoles, recensées par le Comité Coeuré à partir de plusieurs sources.

³³ Dont 131 Md€ de PGE et 16,3 Md€ de reports de cotisations sociales.

Graphique n° 6 : mobilisation des aides (en part de PIB) au 31 mars 2021



Source : rapport final du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, juillet 2021

Les entreprises françaises ont eu massivement recours aux reports de cotisations sociales (2,4 millions d'entreprises), au fonds de solidarité (1,7 million d'entreprises) et à l'activité partielle (1 million d'entreprises). Avec plus de 660 000 entreprises bénéficiaires (663 453 s'étant vues accorder un PGE par les banques au 31 décembre 2021), et bien que, contrairement aux autres dispositifs, il n'y ait aucun critère en termes de pertes de chiffre d'affaires ou de secteur, le PGE constitue un dispositif un peu moins utilisé.

B - Un dispositif combiné à d'autres aides d'urgence

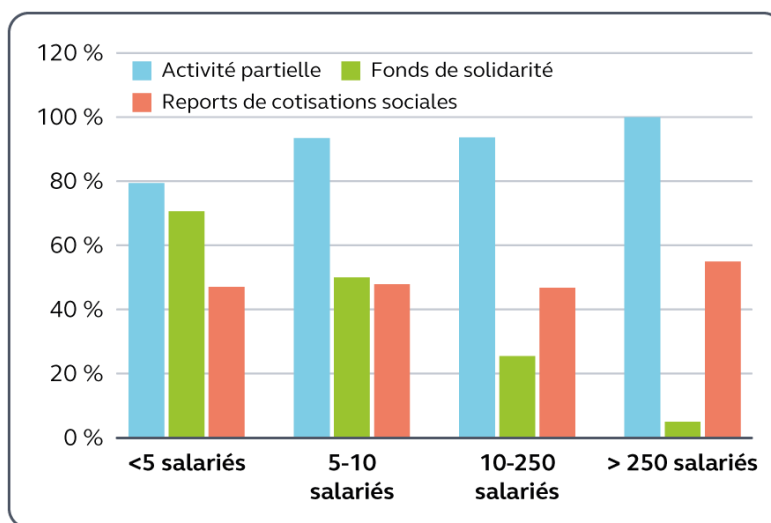
La plupart des entreprises ayant bénéficié d'un PGE ont eu recours à au moins l'un des trois autres grands dispositifs de crise.

Le PGE a tout d'abord été principalement associé à l'activité partielle, mobilisée par 79 % des bénéficiaires de moins de 5 salariés et par près de 100 % des autres bénéficiaires entre mars 2020 et mars 2021.

Le recours aux reports de cotisations sociales a été un peu moindre. La perspective de devoir rembourser ultérieurement une dette a pu être désincitatif, comme les entreprises l'ont exprimé dans l'enquête qualitative de la Cour. Au total, ces reports ont quand même été sollicités par la moitié des bénéficiaires de PGE.

Enfin, le fonds de solidarité a été principalement utilisé par les bénéficiaires de PGE de moins de 10 salariés. Les entreprises de taille plus importante ne remplissaient pas, au printemps 2020, les critères d'éligibilité au fonds³⁴ et se sont donc tournés vers les autres dispositifs.

Graphique n° 7 : recours croisés au PGE et aux autres dispositifs de crise (en part des bénéficiaires de PGE) - mars 2020 à mars 2021



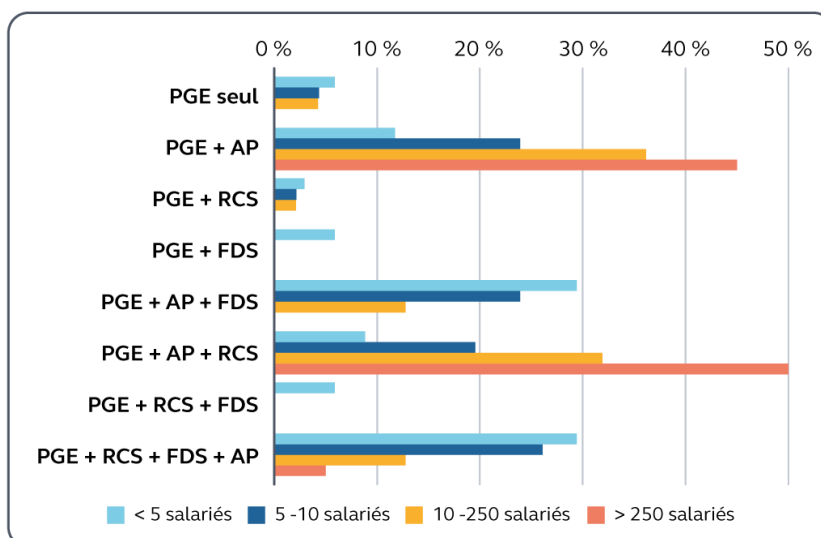
Source : France Stratégie et Inspection générale des finances, graphique Cour des comptes. Note de lecture : PGE : prêts garantis par l'État, AP : activité partielle, RCS : reports de cotisations sociales, FDS : fonds de solidarité. 100% des bénéficiaires de PGE de plus de 250 salariés ont également bénéficié de versements au titre de l'activité partielle.

De nombreux bénéficiaires de PGE ont mobilisé plus de deux aides. Ainsi, si tous les bénéficiaires de PGE de plus de 250 salariés ont sollicité à la fois un PGE et l'activité partielle, 50 % d'entre eux ont demandé en plus un report de leurs cotisations sociales. Le constat est proche pour les entreprises de 10 à 250 salariés : la quasi-totalité d'entre elles a combiné PGE et activité partielle et un tiers a pu également obtenir un report de cotisations sociales.

Le diagnostic est différent pour les plus petites entreprises qui, logiquement, ont plus volontiers combiné le PGE avec le fonds de solidarité, en plus de l'activité partielle : 79 % des bénéficiaires de PGE de moins de cinq salariés ont mobilisé l'activité partielle et 29 % d'entre eux ont sollicité à la fois le PGE, l'activité partielle et le fonds de solidarité. Près de 30 % des plus petites entreprises ont cumulé les quatre dispositifs (PGE, fonds de solidarité, activité partielle et reports de cotisations sociales).

³⁴ TPE fermées administrativement ou ayant vu leur chiffre d'affaires chuter de plus de 50 %.

Graphique n° 8 : recours croisés au PGE et aux autres dispositifs de crise (en part des bénéficiaires de PGE) - mars 2020 à mars 2021



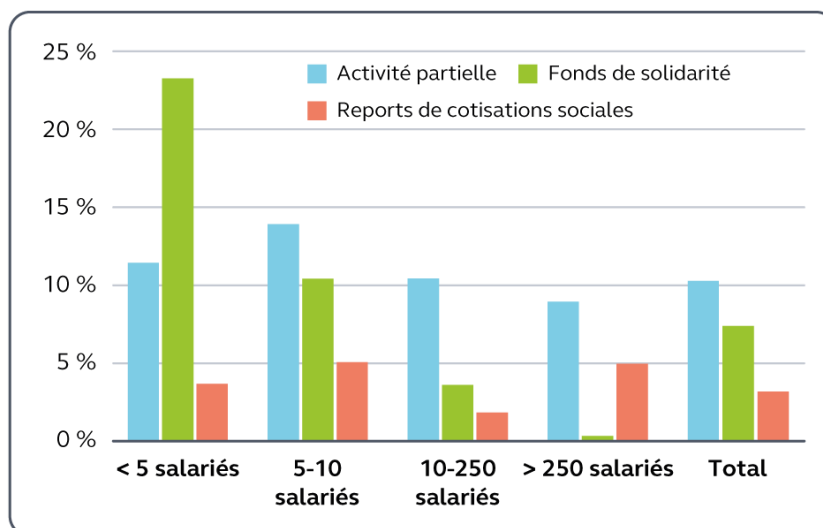
Source : France Stratégie et Inspection générale des finances, graphique Cour des comptes
Note de lecture : 50% des entreprises de plus de 250 salariés ont combiné le PGE, l'activité partielle et les reports de cotisations sociales

C - Un soutien en trésorerie apporté par le PGE nettement supérieur à celui des autres aides

Même si les bénéficiaires de PGE sont nombreux à avoir sollicité d'autres dispositifs d'urgence, le soutien en trésorerie apporté par le PGE, au cœur de la crise, a largement dominé les autres aides versées : les montants d'activité partielle sollicités par 65 % des bénéficiaires de PGE représentent 10 % du montant total de PGE ; les reports de cotisations sociales et les versements du fonds de solidarité perçus par respectivement 44 % et 60 % des bénéficiaires de PGE représentent 3 % et 7 % des montants de PGE.

Contrairement à l'activité partielle et au fonds de solidarité, qui sont des dispositifs de subvention, le PGE engendre une dette pour l'entreprise, qui devra être remboursée.

Graphique n° 9 : montants perçus par les bénéficiaires de PGE au titre des dispositifs de crise en pourcentage des montants de PGE souscrits (mars 2020 à mars 2021)



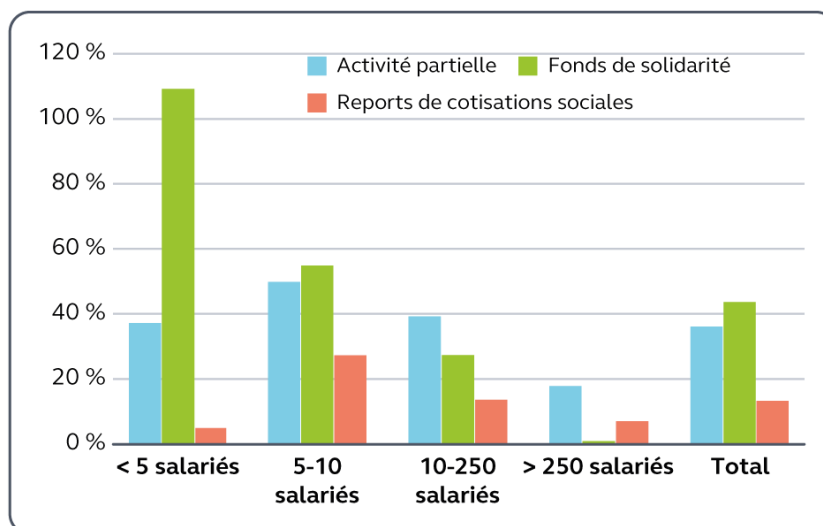
Source : France Stratégie et Inspection générale des finances, graphique Cour des comptes
 Note de lecture : les versements du fonds de solidarité aux entreprises de 1 à 5 salariés représentent 23% des montants de PGE souscrits par ces mêmes entreprises

Dans la plupart des secteurs d'activité, le poids des autres dispositifs de crise par rapport au PGE diminue avec la taille de l'entreprise. Les plus petites entreprises en revanche bénéficient de davantage de subventions, puisque, au-delà de l'activité partielle (un peu plus de 10 % du montant de PGE) et des reports de cotisations sociales (un peu moins de 5 % des PGE), les aides du fonds de solidarité représentent près du quart du montant du PGE dont elles ont bénéficié.

Ces combinaisons sont observées dans presque tous les secteurs. Le secteur de l'hébergement et de la restauration, particulièrement affecté par les fermetures administratives, a utilisé toute la palette des dispositifs : la quasi-totalité des bénéficiaires de PGE de moins de 250 salariés a combiné ce prêt avec le fonds de solidarité et l'activité partielle³⁵. 90 % des grandes entreprises du secteur ont eu recours à la fois au PGE, à l'activité partielle et aux reports de cotisations sociales.

³⁵ Et près de la moitié d'entre eux ont bénéficié en plus de reports de cotisations sociales.

Graphique n° 10 : montants perçus au titre des dispositifs de crise en pourcentage des montants de PGE souscrits par les entreprises du secteur HCR- mars 2020 à mars 2021



Source : France Stratégie et Inspection générale des finances, graphique Cour des comptes.

Note de lecture : les versements du fonds de solidarité aux bénéficiaires de PGE du secteur HCR de 1 à 5 salariés représentent 109% du montant de PGE souscrits par ces mêmes entreprises

D - Des moratoires très importants accordés par les banques sur les autres crédits

Grâce aux nombreux assouplissements prudentiels et monétaires de la BCE, et parce que les autorités de supervision bancaire l'ont préconisé, les banques ont effectué d'importants reports d'échéances sur leurs propres crédits, contribuant ainsi directement à l'amélioration de la trésorerie des entreprises.

Il s'agissait dans un premier temps de moratoires automatiques sur six mois, accordés systématiquement par certains réseaux bancaires français, qui se sont contentés d'en informer leurs clients. Certaines banques ont ensuite laissé le choix à leurs clients, à la fin de cette première période, de procéder à un remboursement total des échéances concernées, ou à un report de prêt. À partir du second semestre 2020, des moratoires ciblés sur des entreprises susceptibles d'être particulièrement en difficulté ont été proposés pour six mois supplémentaires.

Alors que certains pays (Allemagne et Espagne) ont majoritairement suspendu les remboursements des ménages, les banques italiennes et françaises sont davantage intervenues auprès des entreprises. Au 30 juin 2020, les banques françaises avaient accordé des moratoires aux entreprises françaises pour un encours de 210 Md€, soit un soutien en trésorerie de 20 Md€, à comparer aux PGE distribués à cette même date (87 Md€).

Comme le niveau d'endettement des entreprises en France est très élevé, les volumes de moratoires accordés sont les plus importants d'Europe. Au 30 juin 2020, les encours sous moratoires des entreprises françaises représentaient ainsi 43 % du volume total de moratoires accordés dans l'Union européenne³⁶.

En revanche, contrairement à d'autres pays (Allemagne, Finlande, Pays Baltes et Pays-Bas notamment), les banques françaises ont peu combiné ces moratoires de prêts avec d'autres mesures d'allègement de la charge financière. Des mesures comme des modifications de taux d'intérêt ou des allongements de la durée du prêt n'ont ainsi représenté que 2,8 % des interventions bancaires en France, contre 39,4% des initiatives des banques allemandes. Et pour les entreprises françaises interrogées dans le cadre de l'enquête qualitative, les autres initiatives privées (négociations de baisse ou d'annulation de loyers par exemple) se sont soldées par des échecs.

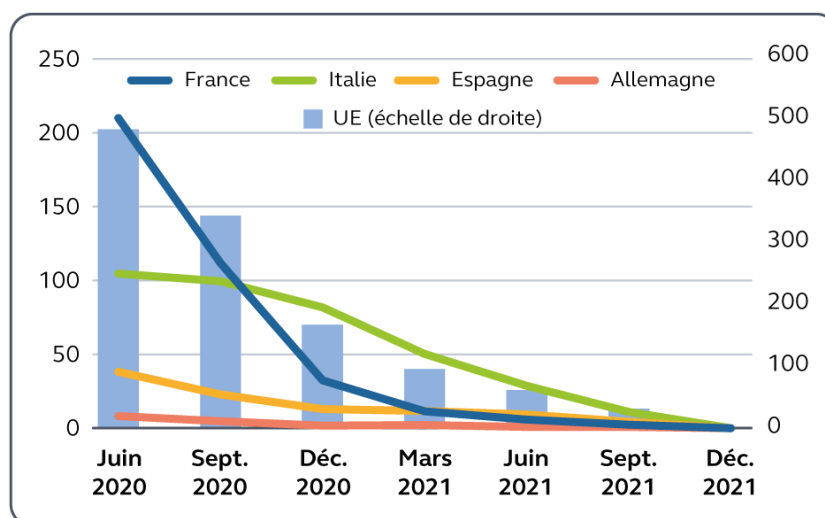
Si des moratoires ont été accordés à des entreprises de toute taille, les PME françaises en ont été les principales bénéficiaires : ils représentaient 21,2 % de leurs encours de prêts au 30 juin 2020, comme en Italie (25,3 %) mais bien plus qu'en Espagne (6,8 %) ou en Allemagne (2,2 %). Les établissements bancaires européens ont complété les aides publiques, en aidant tout particulièrement les secteurs de l'hébergement et de la restauration (27 % des encours de prêts sous moratoires) et de la culture et du sport (16,3 % des encours de prêts sous moratoires).

Enfin, le cumul des moratoires avec les PGE est variable selon les établissements financiers. L'un d'entre eux évalue à un tiers le nombre de clients sous moratoire ayant bénéficié également d'un PGE. Un autre estime qu'un peu plus du quart de ses clients a bénéficié d'au moins un moratoire (la plupart des autres clients n'avaient pas de crédit amortissable éligible aux moratoires), mais seulement 2 % auraient cumulé moratoires et PGE.

³⁶ *First evidence on the use of moratoria and public guarantees in the EU banking sector, november 2020 – thematic note EBA/ Rep/ 2020/31, EBA interactive dashboard.*

À fin 2021, l'intégralité des moratoires avaient fait l'objet de remboursements auprès des banques françaises, avec moins de 1 % d'impayés.

Graphique n° 11 : moratoires accordés aux entreprises dans l'Union européenne (milliards d'euros)



Source : EBA, Risk interactive dashboard

II - Un dispositif efficace à court terme

A - Des aides tournées vers les entreprises les plus affectées par la crise

Les bénéficiaires des PGE ont subi une baisse de leur chiffre d'affaires très marquée. Elle s'est établie à - 13,1 % en moyenne. La chute a été particulièrement forte pour les entreprises de moins de cinq salariés (- 14,1 %) et de plus de 250 salariés (- 16,8 %) ³⁷.

³⁷ Source : données 2019 et 2020 de taxe sur la valeur ajoutée, disponibles pour 70 % des bénéficiaires de PGE.

Les secteurs les plus affectés par les confinements ou les plus exposés au ralentissement de l'activité mondiale sont ceux qui ont le plus sollicité le PGE : le taux de recours est supérieur à 50 % pour les entreprises relevant de l'hôtellerie-restauration. Il est un peu plus faible dans les autres secteurs, mais reste élevé, notamment parmi les fabricants de matériels de transport (taux de recours supérieur à 45 %), et les entreprises de services (taux de recours proche de 40 %). Le commerce concentre des montants importants de PGE, qu'il s'agisse du commerce de gros (10,8 % des encours de PGE octroyés fin avril 2021) ou du commerce de détail (8,5 % des encours de PGE octroyés à fin avril 2021). Le taux de recours en nombre d'entreprises y est cependant un peu plus limité (35 %).

Les enquêtes menées à l'initiative de la Cour confirment que le PGE a été massivement sollicité pour faire face aux difficultés rencontrées pendant la crise sanitaire. Pour un peu plus d'un quart des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête quantitative, le PGE a été un moyen de faire face à d'importants problèmes financiers liés à la crise (manque de clients, difficultés de financement...). C'est tout particulièrement le cas des entreprises qui déclaraient avoir eu des difficultés financières avant la crise (41 %).

Les fonds ont d'ailleurs été essentiellement consommés pendant les périodes de fortes baisses de chiffre d'affaires, plutôt que de manière continue³⁸.

B - Un effet massif et très positif sur la trésorerie des entreprises

1 - Des liquidités qui ont permis de faire face à la crise

Les liquidités issues des PGE ont permis de couvrir les pertes des entreprises et donc de leur éviter d'être à court de liquidités. À aucun moment, depuis le début de la crise sanitaire, n'ont été observés une baisse et un essoufflement de la trésorerie des entreprises, qui s'est même très fortement accrue pendant le deuxième trimestre 2020 sous l'effet de la distribution des PGE et du report de certaines charges.

³⁸ La situation financière des TPE/PME en août 2021 au vu de leurs comptes bancaires, CAE, Septembre 2021 : travaux menés à partir d'un échantillon restreint des entreprises disposant de comptes au Crédit Mutuel.

Plus des trois quarts des bénéficiaires (77 %) interrogés par la Cour reconnaissent que le PGE a permis d'assurer une trésorerie de précaution, soulageant tout particulièrement les liquidités des entreprises qui étaient en croissance ou en bonne santé financière avant la crise (79 %). De nombreuses entreprises indiquent avoir utilisé leur prêt pour faire face aux dépenses courantes urgentes : paiement des salaires, des loyers, ou encore des emprunts en cours (en particulier chez les entreprises innovantes très endettées).

Une partie des entreprises a choisi de garder le prêt en trésorerie : en novembre 2021, 52 % des PME et TPE³⁹ ayant bénéficié d'un PGE déclaraient avoir utilisé moins de la moitié de leur prêt et seules 29 % auraient utilisé la quasi-totalité de leur prêt. Le diagnostic est identique pour les ETI : en décembre 2021, 46 % des ETI ayant eu recours au PGE ne l'avait pas utilisé et un quart seulement l'avait utilisé à plus de 75 %⁴⁰.

2 - Des PGE qui se sont peu substitués aux crédits traditionnels, contrairement à d'autres dispositifs européens

L'analyse de l'évolution de la trésorerie sur longue période (cf. le graphique n° 12) montre que les prêts garantis français (barre grise), associés aux moratoires et aux reports de taxes, ont plus qu'intégralement compensé la diminution de l'excédent brut d'exploitation (barre orange) et l'augmentation des délais de paiement⁴¹ (barre bleue) au début de la crise sanitaire.

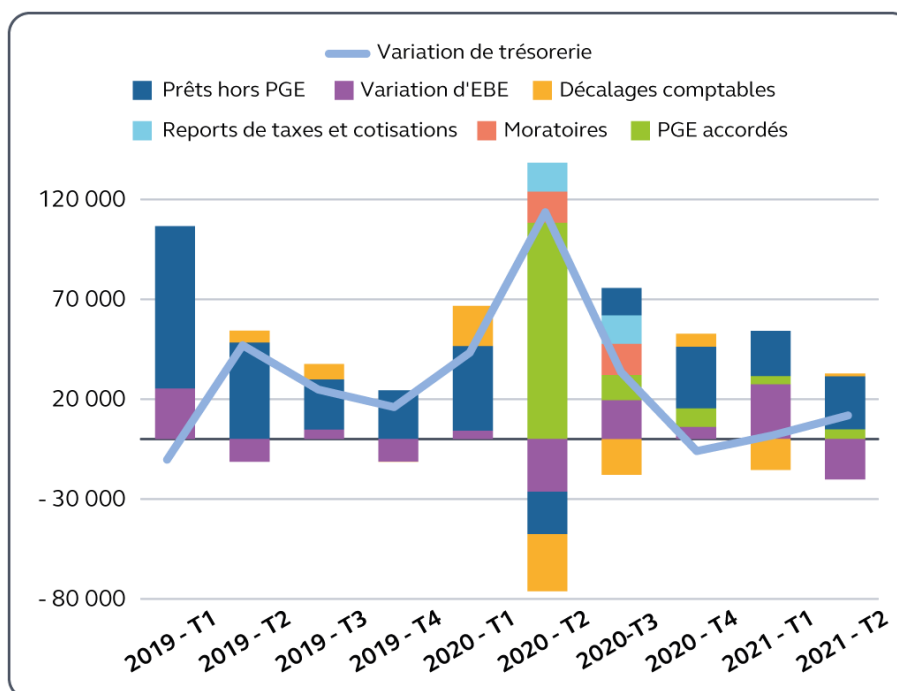
Parallèlement à la distribution des PGE, la souscription d'autres crédits bancaires a ralenti en France (barre verte).

³⁹ Baromètre trimestriel, novembre 2021, Bpifrance Lelab/Rexecode.

⁴⁰ Baromètre Palatine-METI du financement des ETI #4, Décembre 2021.

⁴¹ Les « délais de paiement » retracés dans les graphiques correspondent aux « autres comptes à recevoir ou à payer » des comptes financiers nationaux : ils regroupent notamment les crédits commerciaux, les avances et les autres comptes à recevoir ou à payer.

Graphique n° 12 : décomposition de la trésorerie des sociétés non financières en France



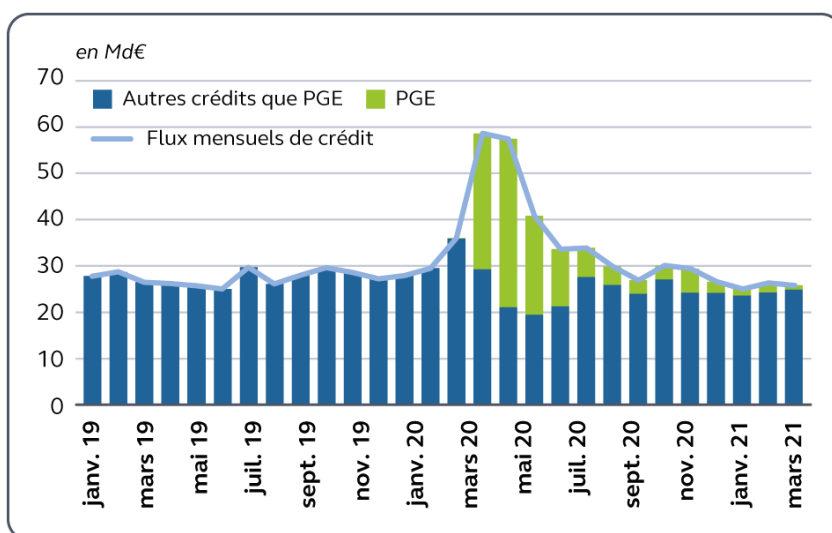
Sources : Eurostat : comptes nationaux financiers trimestriels, EBA (part d'encours de crédits sous moratoires) pour les moratoires, données diverses mises en ligne par les Gouvernements pour les PGE, données de l'Institut Bruegel « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies ».

Les PGE semblent donc s'être partiellement substitués aux crédits traditionnels⁴², essentiellement au deuxième trimestre 2020 : la masse des PGE distribués (137 Md€ au 31 décembre 2021), bien qu'en deçà de l'enveloppe initialement ouverte (300 Md€), a pu conduire à accroître la trésorerie des entreprises au-delà de ce qui était nécessaire.

L'évolution des encours de crédits hors PGE se redresse toutefois en fin d'année et en annuel, les crédits traditionnels ont aussi contribué à améliorer la trésorerie des entreprises aux côtés des PGE.

⁴² Le déploiement des PGE est également à mettre en regard de la forte baisse du crédit inter-entreprises qui, en temps normal, représente plus de 670 Md€ par an et qui a baissé de près de 9 % sur les neuf premiers mois de 2020, soit une baisse inédite par son ampleur : après une croissance ralentie au premier trimestre 2020 (+ 3,8 %), avant une chute de 23 % au deuxième trimestre liée à la période de confinement, l'affacturage a de nouveau baissé de 6 % au troisième trimestre.

Graphique n° 13 : flux mensuels de crédits bancaires aux entreprises



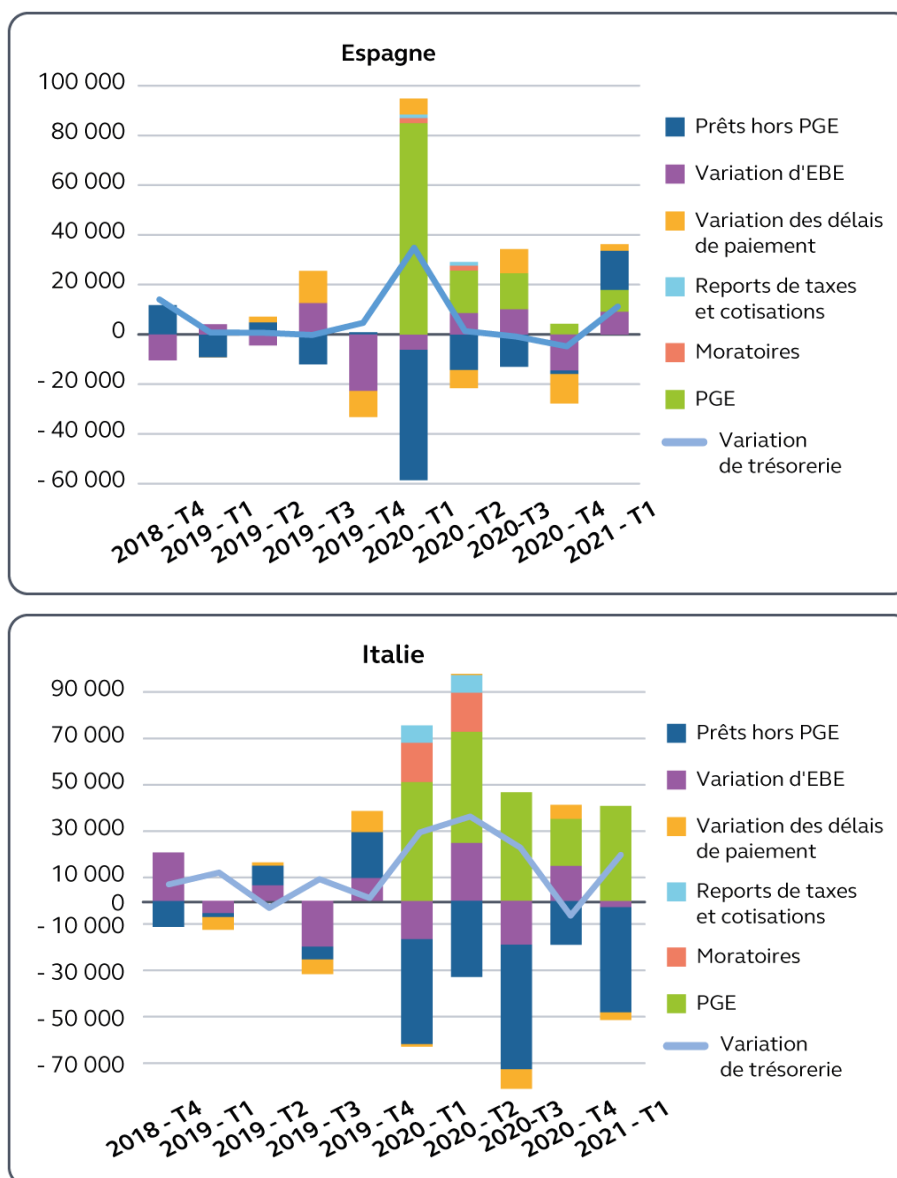
Source : economie.gouv.fr et Banque de France, traitement Cour des comptes

Ces effets de substitution ont été plus marqués dans d'autres pays européens.

Ainsi, en Espagne, l'impact des prêts garantis sur la trésorerie a également été très important, mais l'excédent brut d'exploitation aurait été davantage préservé par les mesures de subvention, si bien que les prêts garantis espagnols n'ont pas joué le même rôle de soutien à la trésorerie qu'en France : ils semblent surtout s'être substitués aux crédits traditionnels puisque ces derniers chutent sur plusieurs trimestres consécutifs.

Cet effet d'éviction a aussi été observé en Italie, mais de manière plus étalée dans le temps, au fur et à mesure de la distribution des prêts garantis. L'allongement de la distribution des prêts en Italie a aussi permis de compenser les pertes d'excédent brut d'exploitation, qui ont été d'une ampleur comparable durant la première et la deuxième vague du coronavirus.

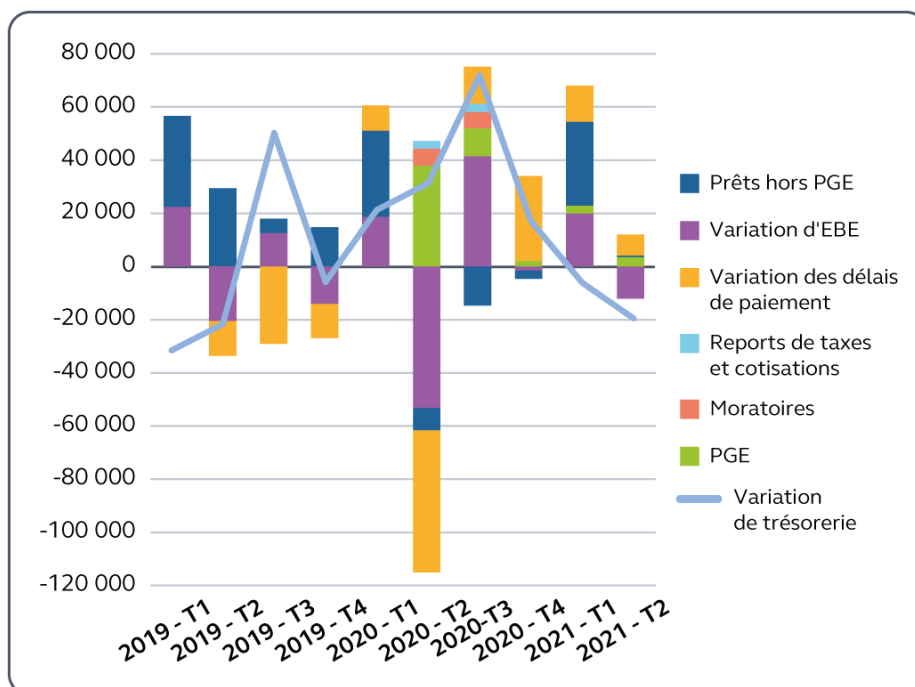
Graphique n° 14 : décomposition de la trésorerie des sociétés non financières dans les principaux pays européens



Sources : Eurostat : comptes nationaux financiers trimestriels, EBA (part d'encours de crédits sous moratoires) pour les moratoires, données diverses mises en ligne par les Gouvernements pour les PGE, données de l'Institut Bruegel « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies ».

Enfin, en Allemagne, les PGE n'ont que partiellement compensé la dégradation de l'excédent brut d'exploitation et l'allongement des délais de paiement au second trimestre 2020, avant le redressement de la situation dès le troisième trimestre 2020. La préservation de la trésorerie des entreprises n'est pas venue des prêts garantis : elle a résulté sans doute davantage de mesures de recapitalisation, qui ont été particulièrement importantes Outre-Rhin.

Graphique n° 15 : décomposition de la trésorerie des sociétés non financières en Allemagne



Sources : Eurostat : comptes nationaux financiers trimestriels, EBA (part d'encours de crédits sous moratoires) pour les moratoires, données diverses mises en ligne par les Gouvernements pour les PGE, données de l'Institut Bruegel « Covid-19 credit-support programmes in Europe's five largest economies ».

3 - L'analyse des bilans 2020 confirme l'effet positif du PGE sur la trésorerie des entreprises

78 % des bénéficiaires de PGE ont vu leur trésorerie s'accroître en 2020 (contre 23 % pour l'ensemble des entreprises).

Les caractéristiques des 22 % de bénéficiaires de PGE dont la trésorerie a baissé ou est restée stable sont proches de celles des autres entreprises : pour la plupart de petite taille (85 % sont des micro-entrepreneurs), ils appartiennent essentiellement aux secteurs du commerce, de la construction et de l'hébergement et restauration. Leur situation financière est similaire, avec environ un quart des entreprises qui présentaient en 2019 un excédent brut d'exploitation négatif et 10 % d'entre elles qui font partie des 10 % des bénéficiaires de PGE les moins rentables. Ils ont en revanche subi un choc plus important en 2020 avec une baisse plus marquée de leur chiffre d'affaires.

Il n'est pas possible à ce jour d'opérer la même analyse sur 2021. Les données sur la situation de trésorerie des entreprises manquent en effet pour piloter les dispositifs de soutien et s'assurer de leurs effets. Le CAE a pu bénéficier, dans le cadre d'un partenariat avec le Crédit mutuel, d'un accès aux données bancaires des entreprises clientes de cette banque, soit environ 100 000 entreprises individuelles, TPE et PME. Cette démarche devrait être étendue pour doter les pouvoirs publics (Banque de France, direction générale du Trésor) des moyens de mieux suivre la situation financière des entreprises, notamment les plus petites, et l'impact des mesures de soutien. Au Royaume-Uni, la *Bank of England* dispose depuis 2017⁴³ de données mensuelles détaillées sur la situation financière des PME grâce aux informations des comptes bancaires transmises par les principales banques (neuf banques permettant d'avoir les informations sur 3 millions de PME parmi les 5,9 millions existant au Royaume-Uni).

La Banque de France a mis en place mi-2020, avec les cinq principales banques françaises, une transmission trimestrielle des encours de dépôt de leurs clients entreprises qui, en couplant ces données avec son enquête Anacredit, permet de suivre la situation de trésorerie d'environ 1,2 million d'entreprises. Si l'accord des banques a été obtenu en novembre 2021 pour prolonger ces transmissions jusqu'en 2024, le dispositif mériterait d'être pérennisé et complété pour mettre en place, avec le ministère de l'économie, un suivi en temps réel de la situation des comptes bancaires des entreprises afin d'améliorer la connaissance de leur trésorerie.

⁴³ Prévu par le *Small Business Enterprise & Employment Act* de 2015, le système d'information « *credit information regulations* » s'est mis en place à partir de 2017.

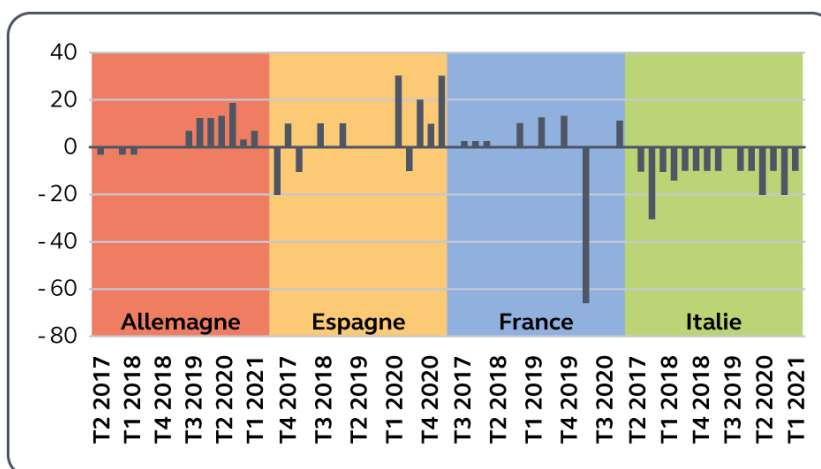
C - Un soutien efficace du financement de l'économie

1 - Un crédit crunch évité, des liquidités abondantes

L'ampleur de ces liquidités a permis de maintenir un climat de confiance et, malgré la contraction de l'activité économique en 2020, il n'y a pas eu en France de restriction de l'offre de crédit. Sur une base consolidée⁴⁴ et toutes zones géographiques confondues, les encours de prêts et avances bruts aux entreprises non financières des six grands groupes bancaires français ont crû de 7,1 % en 2020. Sur le périmètre plus large de l'ensemble des établissements de crédit, le financement bancaire s'est accru de 14,9 %.

La mise en place des PGE a aussi occasionné une baisse très importante des rejets de demandes de crédits en France, depuis le deuxième trimestre 2020, alors qu'ils ont augmenté en Allemagne et en Espagne⁴⁵.

Graphique n° 16 : part des demandes de crédit des SNF rejetées (en %)



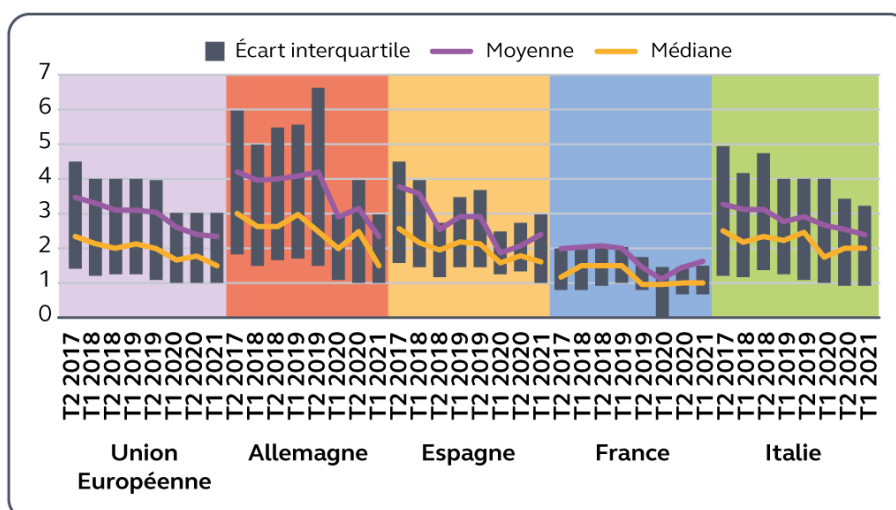
Source : Banque de France, question 5 du questionnaire de l'enquête auprès des banques sur la distribution du crédit- premier trimestre 2021

⁴⁴ Données FINREP, source ACPR.

⁴⁵ Enquête auprès des banques sur la distribution du crédit comme indicateur avancé des évolutions du crédit, Banque de France.

Le déploiement large du dispositif a donc conforté le positionnement de la France par rapport à ses partenaires européens en termes d'accès au financement des entreprises pendant la crise. D'après l'enquête de la BCE menée de mars à octobre 2020 sur l'accès des entreprises aux financements, la France est restée, sur cette période, l'un des pays dans lequel la difficulté d'accès au financement était l'une des plus faibles préoccupations des entreprises. Les taux d'intérêt n'ont cessé de baisser, la France présentant des taux d'intérêt parmi les plus bas et les plus resserrés de la zone euro.

Graphique n° 17 : taux d'intérêt appliqués aux lignes de crédit ou aux découverts bancaires (pourcentage)



Source : enquête sur l'accès des entreprises au financement en zone euro, avril 2021 à septembre 2021 : La situation financière des PME en zone euro ; BCE, novembre 2021. Note de lecture : « l'écart interquartile » (interquartile range) a été défini comme la différence entre les 25% de taux d'intérêt les plus bas accordés et les 25 % de taux d'intérêt les plus hauts accordés.

2 - Un dispositif efficace pour soutenir la croissance

Une étude de la BCE publiée en mai 2021 a estimé l'effet positif sur la croissance du PIB des mesures prudentielles, monétaires ainsi que des moratoires et des prêts garantis. Pour la France, cet effet est estimé à + 0,55 %, tandis que les prêts garantis représentent environ 5 % des encours de crédits des entreprises et ménages français, soit un rapport de + 0,11.

Dans les autres pays européens, ce rapport est généralement plus faible, compris entre 0,06 et 0,1. L'Italie et le Royaume-Uni se caractérisent notamment par une croissance très faible du PIB au regard des sommes mobilisées dans le cadre de la crise de la Covid-19.

Un facteur d'explication au ratio élevé de la France est le niveau de dette important des entreprises françaises : un accroissement, même limité, de leurs encours de dette peut représenter en montant un levier massif pour soutenir l'économie. L'analyse de la BCE ne permet donc pas de conclure directement que les PGE français sont plus « efficaces » que les autres. Elle suggère toutefois, *a minima*, que l'efficacité des PGE français ne se situe pas en dessous de la moyenne européenne.

D - Les effets incertains des PGE pour les plus grandes entreprises

1 - Le PGE, un outil qui a pu se substituer aux apports en capital pour les plus grandes entreprises

Alors que certains pays (Danemark, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas...) ont fait le choix de mettre en place deux dispositifs distincts en séparant les grandes entreprises des autres, la France se caractérise par un dispositif unique, avec des paramètres globalement communs à toutes les entreprises, à l'exception de la quotité garantie (70 % à 80 % pour les grandes entreprises et 90 % pour les autres).

Ce choix pose question, d'autant plus que, pour ces grandes entreprises, le PGE a pu se substituer tout ou partiellement à une injection en capital, de la part de l'État pour les entreprises dont il est actionnaire.

Le PGE a pu être souscrit par des grandes entreprises pour constituer une trésorerie de précaution dans un contexte d'incertitudes fortes pendant la crise. Ainsi, fin 2021, 20 % des encours de PGE souscrits avaient déjà été remboursés par près du tiers des grandes entreprises. Ces ratios sont beaucoup plus faibles pour les plus petites entreprises.

Les liquidités importantes apportées par le PGE ont pu favoriser les rachats d'actions : le stock d'actions détenues par les sociétés non financières a crû fortement depuis le dernier trimestre 2020, avec une croissance trimestrielle des encours de 9 % entre octobre 2020 et juin 2021, contre une croissance trimestrielle moyenne un peu en-deçà de 3 % depuis la crise financière. Ces opérations de rachats d'action consistent à racheter ses propres titres pour les annuler ensuite : le nombre d'actions diminue, permettant d'augmenter le bénéfice par action et soutenant la demande et le cours de bourse. Il s'agit d'un mode de rémunération des actionnaires qui vient compléter ou se substituer aux dividendes.

Sur les 49 grandes entreprises bénéficiaires de PGE, six sociétés ont procédé à des rachats d'actions en 2020 et 2021, dont deux durant l'année de souscription du PGE. Si quatre d'entre elles ont intégralement remboursé leurs prêts, deux autres entreprises disposent de PGE qui sont toujours en cours d'apurement. Les montants des opérations réalisées sont variables, oscillant entre 17 036 € d'annulations d'actions à un rachat d'actions atteignant la somme de 35,6 M€⁴⁶.

2 - Des contreparties limitées exigées des entreprises

Pour le dispositif « de masse », bénéficiant aux entreprises réalisant moins de 1,5 Md€ de chiffre d'affaires et comptant moins de 5 000 salariés, l'État n'impose pas de conditions d'utilisation des fonds mis à disposition. Les fonds sont censés être mobilisés pour préserver l'activité et l'emploi en France, mais pour ces entreprises, le PGE est un dispositif sans contrepartie, à part l'engagement de la part du bénéficiaire de rembourser à terme les sommes empruntées.

Pour le dispositif réservé aux grandes entreprises, l'État a défini des « *engagements de responsabilité* », formalisés dans une clause résolutoire introduite dans le contrat de prêt. L'entreprise doit signer une attestation relative à leur respect. Ainsi, les grandes entreprises bénéficiaires de PGE ont l'interdiction de verser des dividendes ou de racheter des actions l'année d'octroi du PGE, qu'il ait été souscrit en 2020 ou en 2021. Elles ont également interdiction de domicilier des filiales ou succursales dans des territoires non-coopératifs en matière fiscale, pendant toute la durée de l'emprunt et s'engagent à respecter les délais contractuels de règlement de leurs fournisseurs. Des clauses supplémentaires convenues entre l'emprunteur et la banque peuvent être de plus rajoutées dans les contrats de prêts : engagement de la part de l'emprunteur à payer ses primes d'assurance, ses impôts et cotisations sociales, à préserver la protection juridique des marques et brevets, ou encore à maintenir le PGE au moins au même rang que toutes les autres dettes.

⁴⁶ Seuls quelques types de rachats d'actions sont autorisés l'année d'octroi du PGE : ceux destinés à l'attribution d'action aux salariés, ceux destinés à respecter un engagement juridique antérieur au 1^{er} janvier 2021, ceux nécessaires à une opération de croissance externe. C'est à l'entreprise de prouver qu'elle respecte ces critères.

**Les engagements des entreprises dans les autres pays
et leur contrôle**

La plupart des pays ont introduit des contreparties lors de l'attribution de prêts aux grandes entreprises notamment pour interdire le versement de dividendes et les rachats d'actions mais avec des modalités variées. La durée d'interdiction est souvent plus longue qu'en France où elle est limitée à l'année de souscription du prêt : elle porte sur 2020 et 2021 au Royaume-Uni et sur l'ensemble de la durée du prêt en Allemagne. À l'inverse, des exceptions ont pu être prévues (le Royaume-Uni a autorisé le versement de dividendes pour les prêts de moins de 50 M£ à condition de ne pas augmenter leur niveau) et l'Espagne a interdit d'utiliser les prêts garantis pour financer des dividendes, ce qui n'interdit pas d'en verser.

L'Allemagne et l'Italie ont introduit des engagements plus nombreux et défini un processus de contrôle. Au-delà des règles sur les dividendes, l'Allemagne a défini plusieurs contraintes s'imposant jusqu'au remboursement intégral du crédit : interdiction de remboursement de prêts aux associés, maintien des lignes de crédit habituelles par la banque pendant au moins 18 mois après la demande de prêt... Le respect de ces règles est contrôlé par la KfW (banque publique chargée de la gestion de la garantie) qui envoie des agents dans les Hausbanken pour vérifier par échantillon (5%) le contenu des contrats de prêt.

L'Italie, dans le cadre de la « *Garanzia Italia* », a ajouté des engagements (comme celui de ne prendre aucune décision relative au niveau d'emploi sans consultation et accord préalables avec les syndicats) et des contraintes sur l'affectation des ressources, définies cependant de manière large : coûts de personnel, loyers, investissements et dépenses courantes pour les activités et sites localisés en Italie avec un engagement de maintenir en Italie « *une partie substantielle de sa production* » (des règles encadrent l'utilisation pour un remboursement de dette dans le cadre d'opérations de renégociation ou le remboursement de traites financières en 2020). Les prêts dans le cadre de cette « *Garanzia Italia* » sont nettement moins nombreux que pour le fonds de garantie des PME (un peu plus de 30 Md€ à comparer à 220 Md€). Le processus de contrôle s'appuie sur des informations transmises en ligne par les banques : dans un délai de 15 jours ouvrés à compter du terme de chaque trimestre, l'entité accordant le financement est tenue de transmettre au gestionnaire de la garantie (SACE), des informations relatives au respect des engagements pris en matière de versement de dividendes ou de maintien du niveau d'emploi.

L'État a aussi imposé des conditions d'utilisation plus précises des fonds mis à disposition dans le cadre des PGE accordés aux entreprises dans lesquelles il est actionnaire. Ainsi, Renault s'est engagé à maintenir le paiement de ses fournisseurs afin d'éviter des délais de paiement importants auprès de la chaîne de sous-traitance. Comme prévu avant la crise sanitaire, l'entreprise doit également faire évoluer les normes environnementales appliquées aux véhicules vendus. S'agissant d'Air France, l'entreprise a accepté de prendre des mesures pour améliorer sa

compétitivité, en redimensionnant son réseau long et moyen-courrier, en réduisant ses coûts fixes et en menant à bien le plan de transformation présenté à la gouvernance. Enfin, comme Renault, Air France doit participer aux efforts environnementaux, en baissant ses émissions de CO₂, en incorporant des bio-carburants et en mobilisant les acteurs de la filière.

Pour ces grandes entreprises dont l'État est actionnaire, l'Agence des participations de l'État veille au respect des engagements.

Pour les autres entreprises, l'organisation de ce suivi est moins claire. La foire aux questions (FAQ) précise que ces engagements de responsabilité doivent se traduire dans le contrat de prêt et que leur non-respect conduit à l'absence de garantie et au remboursement du PGE. En pratique cependant, l'attestation signée a pu, pour certaines grandes entreprises, ne pas trouver de traduction dans le contrat de prêt définissant les conséquences de son non-respect. Si certaines banques indiquent avoir pris l'initiative du contrôle de ces engagements, ce ne semble pas être le cas de toutes et l'État ne s'est pas saisi du suivi et de la centralisation de ces vérifications.

Ce vide juridique a entraîné des questions complémentaires de la part des entreprises, qui se sont adressées à la DGFIP puisque ces engagements s'appliquent aussi en cas de report d'échéances fiscales et sociales. Ces questions sont restées longtemps sans réponse, faute d'identification, au sein de l'administration, du service compétent pour y répondre.

Surtout, aucun contrôle spécifique du respect de ces engagements n'est prévu à ce jour, sauf en ce qui concerne les délais de paiement de 1 500 grandes entreprises bénéficiaires de PGE, que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a pris l'initiative de contrôler (cf. *infra*). Aucune procédure n'est prévue pour tirer les conséquences du non-respect des engagements pris sur le prêt accordé par la banque ou la mise en jeu de la garantie de l'État.

3 - L'effet incertain des PGE sur les délais de paiement

Entre avril et septembre 2020, 37 % des grandes entreprises européennes ont déclaré avoir connu des retards de paiement occasionnels⁴⁷ (contre 30 % entre octobre 2019 et mars 2020). Les grandes entreprises, assises sur de larges réseaux commerciaux, ont en effet été particulièrement touchées par des perturbations liées à la crise sanitaire.

En France, elles ont considérablement allongé leurs délais au deuxième trimestre 2020 et ont souscrit des PGE dès le mois d'avril.

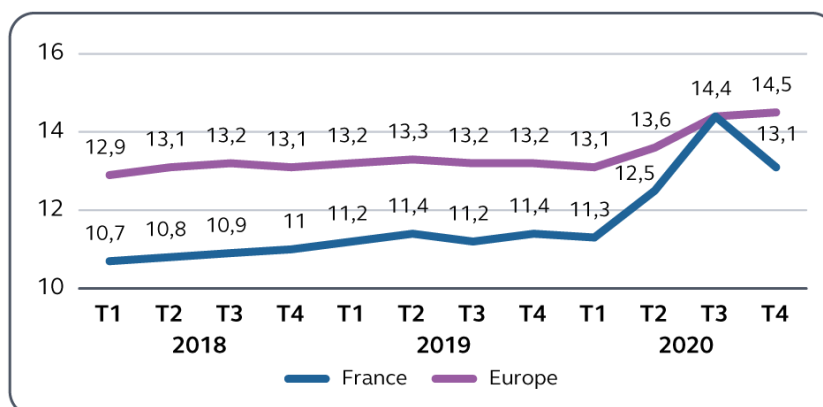
⁴⁷ Survey on the access to finance of enterprises (SAFE), Box 1, novembre 2021, BCE.

Ces retards ont affecté les plus petites entreprises, leurs fournisseurs, avec un léger décalage : ces dernières ont en effet allongé leurs propres délais de paiement un mois plus tard.

Le délai moyen entre l'émission et le paiement d'une facture en France était de 11,24 jours en janvier 2020. Il s'est ensuite accru, jusqu'à 15,3 jours en août 2020, avant de redescendre à 12,84 jours en décembre⁴⁸, alors que les chiffres se dégradaient encore dans la plupart des pays européens (Portugal, Italie, Espagne, Irlande, Belgique, Allemagne et Pays-Bas). Ces évolutions concernent l'ensemble des secteurs mais plus particulièrement l'hébergement-restauration et les activités d'information et de communication.

Par rapport à ses principaux partenaires, la situation relative de la France reste toutefois mitigée : après une période de stagnation, les délais de paiement auraient légèrement diminué à l'automne 2021 mais, avec 12,4 jours à fin 2021 et 17,4 jours pour les grandes entreprises, ils restent nettement supérieurs aux durées moyennes observées chez certains partenaires (7 jours en Allemagne et 4 jours aux Pays-Bas).

Graphique n° 18 : évolution comparée des retards de paiement en France et en Europe (en jours de retard dont paiements effectués sans retard)



Source : Altarès 4^{ème} trimestre 2020, Rapport de l'Observatoire des délais de paiement 2020.

Dans ce contexte d'allongement des délais de paiement, le PGE a pu être souscrit pour faire face au manque de liquidités lorsque les clients tardaient à régler leurs factures, mais également pour honorer les paiements et éviter des répercussions en chaîne sur l'ensemble du processus de production.

⁴⁸ Données Altarès, publiées dans le rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement de 2020.

Les échanges de la Cour avec les représentants des entreprises et l'enquête qualitative confirment d'ailleurs que le PGE a pu servir à payer des créances commerciales et dettes d'affacturage. Dans une enquête menée par le Medef en novembre 2020, la moitié des répondants qui ont obtenu le PGE estime que ce financement a favorisé le paiement des fournisseurs dans les délais impartis. Le rapport annuel de l'Observatoire des délais de paiement en 2020, publié en septembre 2021, sur la base des informations transmises par les fédérations professionnelles, constate aussi qu'il n'y a pas eu de dérive majeure des comportements de paiement au plus fort de la crise : les dispositifs publics massifs de soutien et d'aides en trésorerie ainsi que l'aménagement des conditions de règlement trouvé entre entreprises auraient permis de contenir la dégradation des délais de paiement et le PGE aurait permis d'éviter une contagion plus globale des difficultés des entreprises vers leurs fournisseurs.

Le bilan dressé par la DGCCRF est cependant moins conclusif sur l'effet positif des PGE sur les délais de paiement. Dès septembre 2020, la DGCCRF a en effet axé ses contrôles des délais de paiement sur les bénéficiaires de PGE, en priorisant les grandes entreprises et les ETI qui font traditionnellement l'objet de davantage de vérifications compte tenu de leur poids économique. Afin de passer en revue le maximum d'entreprises, les périodes contrôlées ont été réduites à trois à quatre mois contre six à 12 mois habituellement. L'administration a ciblé les périodes qui ont suivi l'octroi des PGE, en tenant compte du délai légal de 60 jours autorisé pour régler les factures⁴⁹.

905 entreprises ont été contrôlées entre 2020 et mars 2022, soit près de 70 % des grandes entreprises et ETI ayant bénéficié d'un PGE. Le taux d'anomalie sur les délais de paiement s'élevait à 32,3 % en mars 2022, soit un taux proche de celui habituellement constaté dans les contrôles de la DGCCRF. Celle-ci estime que les bénéficiaires de PGE n'auraient pas modifié leurs comportements de paiement : les entreprises qui traditionnellement payaient avec retard ont continué à accuser des retards, tandis que celles qui réglaient leurs factures dans les temps auraient continué à le faire.

Pour les grandes entreprises bénéficiaires de PGE, qui avaient connaissance, lors de la souscription du prêt⁵⁰, de leurs obligations en matière de délais de paiement, la procédure administrative de contrôle est restée la même que pour les autres entreprises. Début 2022, les suites répressives qui

⁴⁹ Ainsi, une entreprise ayant souscrit un PGE en octobre 2020 peut payer ses premières factures post PGE jusqu'à janvier 2021 et a donc été contrôlée par la DGCCRF sur les mois de janvier à avril 2021.

⁵⁰ Attestation et engagement sur l'honneur signé de l'entreprise, portant sur les délais de paiement et les « engagements de responsabilité » (non-versement de dividendes ou rachat d'actions, non-implantation de filiales dans des juridictions non coopératives).

impliquent des sanctions administratives étaient marginales pour les bénéficiaires de PGE, qui ont essentiellement fait l'objet d'avertissements. L'objectif de ces avertissements est pédagogique. Il consiste à rappeler aux entreprises la nécessité de régler leurs factures dans les délais légaux. 17 sanctions ont été prononcées après procédure contradictoire en 2021 et trois au 1^{er} trimestre 2022, pour un total de 645 300 €.

Le cabinet du ministre et la direction générale du Trésor sont informés des sanctions les plus importantes et en cas de suspicion d'un risque systémique. Cependant il n'existe aucun processus formalisé pour suivre les bénéficiaires de PGE qui ne respectent pas leurs engagements en matière de délais de paiement. Par ailleurs aucune procédure n'a été mise en place pour informer Bpifrance en cas d'appel en garantie. En outre le versement de la garantie n'est pas conditionné à l'examen par la banque du respect de l'engagement de l'entreprise, bien qu'il fasse partie des engagements contractuels pour la validité du prêt. Ce constat conduit la Cour à préconiser un renforcement du pilotage et du suivi des engagements des grandes entreprises (cf. *supra*).

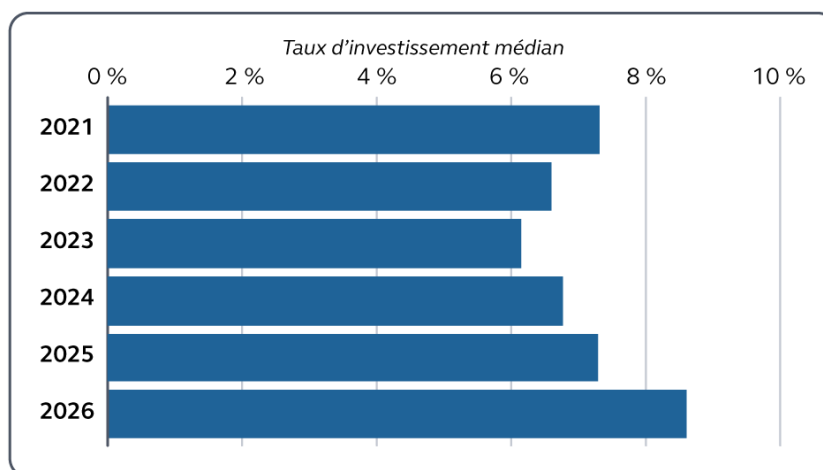
E - Le PGE, un crédit de trésorerie utilisé dans certains cas pour financer l'investissement

1 - Le PGE, un outil de soutien pour les entreprises en phase de développement avant la crise

Les TPE, PME et ETI bénéficiaires de PGE présentaient avant la crise des taux d'investissement plus élevés que la moyenne⁵¹. Or, les entreprises avec un taux d'investissement élevé avant la crise sont aussi plus endettées que les autres. Ainsi, dans certains cas, le PGE a pu constituer un soutien en trésorerie pour des entreprises en phase de projet qui avaient déjà souscrit des emprunts pour financer leurs investissements. Elles ont d'ailleurs en général choisi d'étaler leurs remboursements de PGE, probablement afin de pouvoir faire face dans le temps à l'ensemble de leurs charges financières.

⁵¹ Ce constat n'est pas vérifié pour les grandes entreprises bénéficiaires de PGE qui, en général, étaient en mauvaise santé financière et pas nécessairement en phase de projet, cf rapport du Sénat *Comment réussir la sortie des PGE ?*, mai 2021, J.F.Husson, annexe de l'IPP.

Graphique n° 19 : taux d'investissement 2019 des bénéficiaires de PGE selon les choix d'amortissement



Source : Bpifrance, déclarations fiscales 2019, traitement Cour des comptes

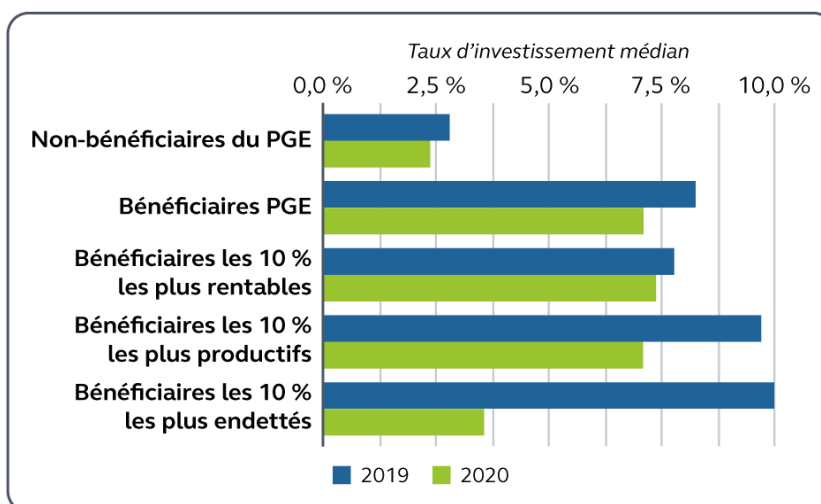
Entre 2019 et 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, le taux d'investissement a décliné pour l'ensemble des entreprises, bénéficiaires et non bénéficiaires de PGE. D'après l'IPP⁵², la baisse aurait été particulièrement marquée au cours du premier trimestre 2020. Le taux d'investissement aurait ensuite continué à baisser pour les entreprises les plus exposées au choc de la crise, mais serait remonté dès le second trimestre 2020 et dès le troisième trimestre 2020 pour les entreprises respectivement peu et moyennement affectées par la crise sanitaire.

L'investissement des bénéficiaires de PGE se redresserait aussi davantage que celui des non-bénéficiaires⁵³, suggérant un effet bénéfique du dispositif sur la préservation de la capacité d'investissement des entreprises. La chute a d'ailleurs été un peu moins marquée pour les bénéficiaires de PGE les plus rentables, dont les capacités d'investissement ont été légèrement moins entravées par la mise à l'arrêt de l'économie.

⁵² Défini comme le rapport entre la somme des investissements au cours d'un trimestre au niveau d'immobilisations corporelles à la fin de l'exercice 2019.

⁵³ À la fin 2020, le taux d'investissement trimestriel (investissements au cours d'un trimestre mesurés à partir des déclarations de TVA et rapportés au niveau d'immobilisation corporelles à fin 2019) atteindrait 0,031 pour les entreprises les plus exposées (contre 0,027 pour les non-bénéficiaires exposés à la crise), 0,036 pour les entreprises moyennement exposées (contre 0,03 pour les non-bénéficiaires moyennement exposés) et 0,045 pour les entreprises peu exposées (contre 0,034 pour les non-bénéficiaires peu exposés).

Graphique n° 20 : évolution du taux d'investissement des entreprises entre 2019 et 2020



Source : données Bpifrance, déclarations fiscales 2019 et 2020, traitement Cour des comptes

2 - Une possible éviction des crédits d'investissement au moment de la transformation des PGE

En comparaison avec leurs homologues européennes, l'investissement des entreprises françaises semble avoir été particulièrement affecté pendant la première vague de coronavirus : d'après l'enquête de la BCE sur le financement des entreprises⁵⁴, la part des PME françaises ayant l'intention d'investir aurait chuté de plus de 15 points entre le dernier semestre 2019 et le premier semestre 2020 (contre une baisse de neuf points pour les PME allemandes et de sept points pour les PME italiennes).

Cependant, dès la fin 2020, ce ratio s'est nettement amélioré en France, davantage que dans les autres pays, passant de 30,7 % sur la période novembre 2020- mars 2021 (après 26 % entre avril 2020 et octobre 2020) à 34,1 % entre avril 2021 et octobre 2021. Il augmente aussi en Allemagne (+ 4,3 points entre novembre 2020-mars 2021 et avril 2021-octobre 2021) mais est moins dynamique en Espagne et en Italie. 59 % des PME-TPE envisageaient d'investir prochainement pour renouveler ou moderniser des équipements existants⁵⁵.

⁵⁴ Survey on the access to finance of enterprises (SAFE).

⁵⁵ Bpifrance Le Lab – Rexecode, Baromètre PME novembre 2021. Tensions d'approvisionnement et difficultés de recrutement freinent leur croissance.

Il est possible que les fonds issus du PGE se soient substitués à des crédits d'investissement qui auraient été accordés par les banques sans garantie de l'État et après un examen de la viabilité des projets d'investissement financés.

En effet, au moment de la transformation des PGE, il a sans doute été jugé préférable de conserver les sommes du PGE pour investir en raison des coûts administratifs, pour l'entreprise et la banque, du montage de nouveaux dossiers de prêts. De plus, du point de vue des entreprises, le PGE est compétitif, avec des taux bas et un différé d'un à deux ans. Selon les réseaux bancaires, hors commission de l'État, ces taux s'élevaient entre 0,2 % en cas de remboursement au bout d'un an et 0,75 % pour les PGE amortis sur six ans. Les bénéficiaires n'ont donc pas forcément intérêt à rembourser leur PGE par anticipation pour souscrire un autre prêt de long terme car celui-ci peut s'avérer plus coûteux.

D'après la Banque de France, les taux moyens des crédits d'équipement accordés aux entreprises au deuxième trimestre 2021, au moment où de nombreuses entreprises ont décidé de la durée d'amortissement de leur PGE, s'établissaient à 1,14 % pour une maturité moyenne de 10 ans. En ajoutant le coût de l'assurance-crédit⁵⁶ et celui de la caution exigée par la banque⁵⁷, ils se situaient légèrement au-dessus de 2 % (2,04 %), un niveau un peu supérieur aux taux de PGE, commission de l'État incluse⁵⁸.

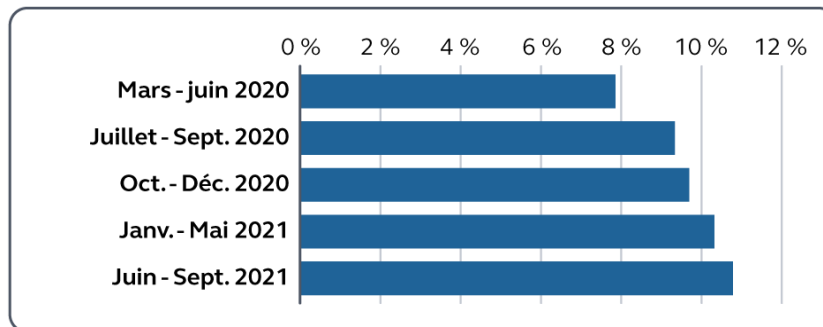
Au moment de la transformation de la plupart des PGE au printemps 2021, il est aussi possible que les établissements financiers n'aient pas eu intérêt à substituer à ce financement PGE un prêt d'investissement : les crédits d'investissements peuvent être un peu plus rentables mais les taux de marge qui y sont associés sont faibles, compte tenu du contexte de taux bas, et surtout, aucune garantie d'État ne vient réduire leur pondération dans le calcul des ratios prudentiels. Le PGE a donc pu être utilisé pour financer une partie de l'investissement nécessaire à la reprise. Au fur et à mesure de leurs prolongations, les PGE ont d'ailleurs été souscrits par des entreprises qui investissaient plus avant la crise (graphique n°22).

⁵⁶ En général compris entre 0,2 % et 0,8 % selon le profil de l'entreprise assurée.

⁵⁷ En général, compris entre 0,7 % (pour les garanties Bpifrance) et 3 % pour les cautions apportées par les autres organismes de caution mutuelle.

⁵⁸ Pour une PME qui amortit son PGE sur 5 ans, le taux est de 1,71 % se décomposant en 0,71 % de taux d'intérêt bancaire et 1 % de commission de garantie.

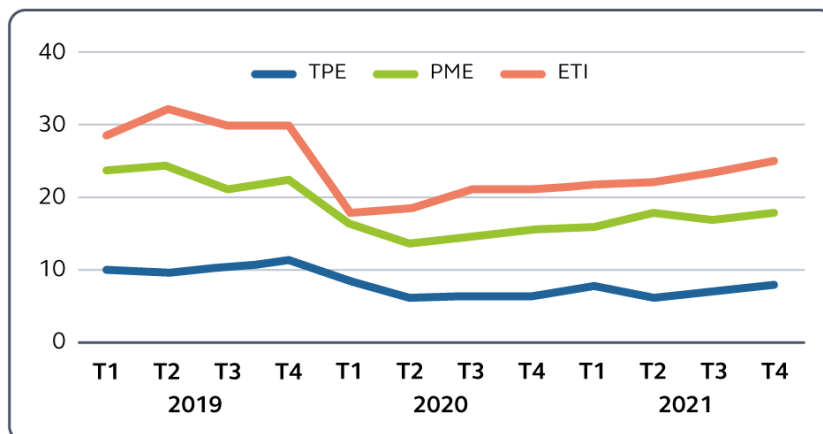
Graphique n° 21 : taux d'investissement 2019 des bénéficiaires de PGE selon la date de souscription



Source : Bpifrance, déclarations fiscales 2019, traitement Cour des comptes

La mobilisation de PGE pour financer l'investissement pourrait aussi expliquer au moins en partie pourquoi les demandes de nouveaux crédits d'investissement sont restées en deçà de leurs niveaux d'avant crise pendant la période au cours de laquelle les entreprises ont choisi la maturité de leur PGE : seules 6 % des TPE, 18 % des PME et 21 % des ETI ont fait une demande au deuxième trimestre 2021⁵⁹. Depuis, ces taux ont légèrement augmenté.

Graphique n° 22 : demande de crédits d'investissement en % des entreprises



Source : Banque de France, « Accès des entreprises au crédit », 2021 T4

⁵⁹ Accès des entreprises au crédit, 2021 T2, Banque de France, publication du 3 août 2021.

III - À moyen terme, des difficultés circonscrites à certaines entreprises

A - Les bénéficiaires de PGE : des entreprises en situation financière médiane avant 2020 mais affectées de façon hétérogène par la crise

1 - Le PGE a été mobilisé par des entreprises présentant une situation financière médiane avant la crise

Les analyses réalisées sur le taux de recours du PGE montrent que les entreprises qui ont recouru au dispositif se trouvaient dans une situation financière un peu plus difficile que la moyenne des entreprises avant la crise, mais que les entreprises les plus fragiles n'en ont pas bénéficié : les taux de recours au PGE présentent des « courbes en U inversé ».

Ainsi, les bénéficiaires de PGE sont moyennement rentables et moyennement endettés⁶⁰. Les entreprises les plus endettées et les moins rentables n'ont en effet pas pu avoir accès aux prêts malgré la garantie, tandis que les entreprises les moins endettées ou très rentables n'ont pas eu besoin de solliciter des PGE pour passer le cap de la crise.

Le recours au PGE est également plus élevé pour les entreprises dont la cote d'activité⁶¹ et la cote de crédit⁶² sont moyennes⁶³. De même, les bénéficiaires des PGE présentent en général une situation financière moyenne en termes de rentabilité, de niveau de liquidités et de poids de dette, avec une concentration sur des entreprises assez peu rentables mais qui avaient pour usage, avant la crise, de disposer d'une trésorerie et d'un fonds de roulement importants, et qui ont probablement cherché à reconstituer ce niveau de trésorerie avec le PGE.

⁶⁰ Institut des politiques publiques, annexe au rapport du Sénat *Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État ?*, rapport d'information de M. Jean-François Husson, mai 2021.

⁶¹ Cotation de la Banque de France qui apprécie l'activité de l'entreprise à partir des données de production et de chiffre d'affaires.

⁶² Cotation de la Banque de France qui apprécie la capacité de l'entreprise à honorer ses engagements financiers à horizon de trois ans, à partir notamment des données de bilan.

⁶³ Comité Coeuré, Rapport final du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, juillet 2021 ; *La situation financière des TPE/PME en août 2021 au vu de leurs comptes bancaires*, CAE, septembre 2021.

Les entreprises « zombies », c'est-à-dire les entreprises de 10 ans d'âge au moins, dont les revenus sont inférieurs aux charges d'intérêts pendant au moins trois ans, n'ont généralement pas pu souscrire de PGE. La part des bénéficiaires de PGE pouvant être considérés comme « zombies » à la veille de la crise sanitaire n'était que de 2,5 % (contre 7,2 % sur l'ensemble des entreprises matures, c'est-à-dire ayant au moins dix ans d'existence) : elles ne concentrent que 3,4 % du total des PGE octroyés⁶⁴.

Ces ratios sont assez homogènes par secteur. Les PGE ayant été essentiellement distribués à des entreprises relevant des secteurs du commerce, de la construction et de l'hébergement-restauration, la plupart des bénéficiaires de PGE « zombies » appartiennent à ces secteurs.

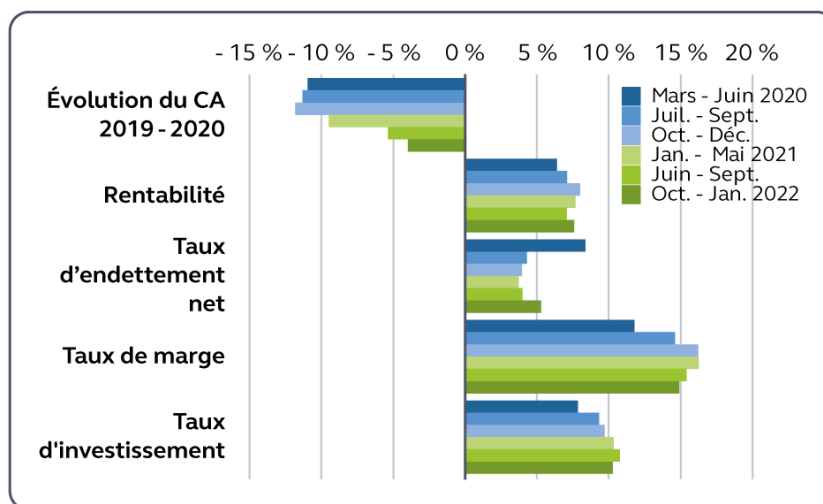
En revanche, la part des entreprises « zombies » parmi les plus grandes entreprises (plus de 250 salariés) est plus élevée de près de 5 %. Le taux de recours au PGE a en effet été particulièrement élevé pour les grandes entreprises qui étaient déjà confrontées à des difficultés avant le déclenchement de la crise (plus de 50 % pour les déciles d'endettement les plus élevés ou les déciles de rentabilité les plus faibles).

2 - Un profil de risque des bénéficiaires de PGE stable dans le temps

La situation financière des bénéficiaires de PGE n'a pas évolué sensiblement selon la date de souscription des PGE.

Les entreprises qui ont bénéficié du PGE au premier semestre 2020 sont cependant très légèrement moins rentables et plus endettées que celles dont le prêt a été octroyé plus tardivement. Ce phénomène pourrait témoigner d'une sélectivité accrue de la part des établissements bancaires au fil du temps. La direction générale des entreprises, chargée de piloter le réseau des commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises, a ainsi noté les difficultés de certaines entreprises à souscrire un second PGE entre décembre 2020 et mars 2021, alors que le premier PGE avait été obtenu sans problème avant l'été 2020. Le CIRI a fait également état de dossiers de plus en plus complexes, avec des banques peu enclines à accorder des prêts à des entreprises fortement endettées, même en n'étant exposées que sur 10 % du risque.

⁶⁴ Source : travaux du Comité Coeuré pour la Cour des comptes.

Graphique n° 23 : situation financière des entreprises par vague de PGE

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

Note de lecture : lorsqu'une entreprise a bénéficié d'un PGE au cours de la première vague et l'a complété au cours par exemple de la quatrième vague, elle a arbitrairement été affectée à la première vague.

3 - Après la crise, la situation financière contrastée des bénéficiaires des PGE

Comme indiqué plus haut, les PGE ont eu pour effet immédiat d'accroître la trésorerie de 78 % de leurs bénéficiaires. En parallèle, un pourcentage équivalent a vu sa dette brute augmenter entre 2019 et 2020.

L'évolution de la situation financière des entreprises entre 2019 et 2020 est cependant très hétérogène : 63 % des bénéficiaires de PGE ont vu leur dette et leur trésorerie s'accroître entre 2019 et 2020 (contre 13 % pour les non bénéficiaires). Mais malgré les importantes liquidités apportées par le PGE, 15 % des bénéficiaires ont subi à la fois une hausse de leur endettement et une diminution de leur trésorerie : il est possible que ces entreprises aient consommé tout ou partie de leur PGE dès l'année 2020.

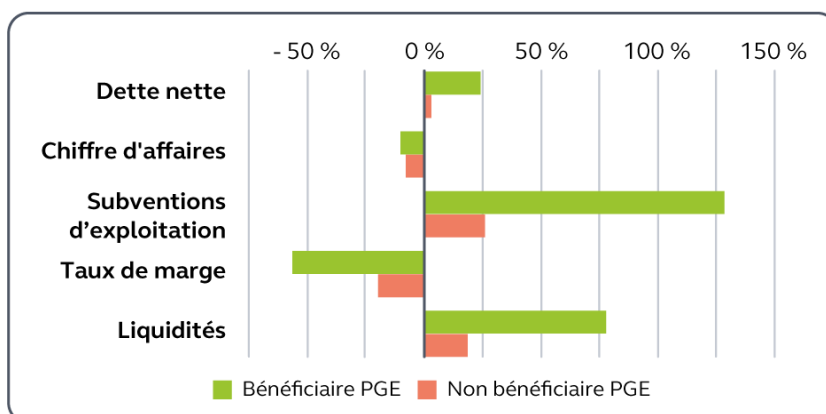
Au global, la dette nette des bénéficiaires (c'est-à-dire la dette brute, de laquelle est retranchée la trésorerie) s'est accru de 25 % entre 2019 et 2020, tandis qu'elle a diminué chez les non bénéficiaires⁶⁵. La part des entreprises ayant vu leur dette nette augmenter entre 2019 et 2020 est aussi

⁶⁵ En part de chiffre d'affaires, la dette nette augmente de + 0,6 % seulement.

plus élevée parmi les bénéficiaires de PGE (52 %, avec un montant total de PGE en jeu de 79,4 Md€) que parmi les non-bénéficiaires de PGE (32 %).

La hausse de la dette nette a été particulièrement marquée chez les plus petits bénéficiaires de PGE et les ETI (+ 29 % pour les micros et + 38 % pour les ETI, contre + 19 % pour les PME et + 11 % pour les grandes entreprises). Par secteur, les bénéficiaires qui présentent une dette nette en forte croissance entre 2019 et 2020 relèvent de l'hébergement et de la restauration, du commerce et surtout de la construction (+ 120 %).

Graphique n° 24 : impact de la crise sur les bénéficiaires et les non bénéficiaires de PGE



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

Le remboursement de ce surplus de dette nette généré par la crise sanitaire et la souscription du PGE est conditionné à la bonne reprise de l'activité économique. Or, à fin 2021, le retour à la croissance au cours de l'année 2021 semblait contrasté pour les bénéficiaires des PGE.

Ainsi, dans le sondage réalisé par la Cour à l'automne 2021, 56 % des entreprises bénéficiaires ont déclaré avoir retrouvé leur niveau d'activité d'avant crise. Près d'un quart d'entre elles (23 %) ont même indiqué avoir un niveau d'activité supérieur, en particulier les entreprises du commerce (32 %) et celles qui étaient en croissance avant la crise (33 %). Grâce à la reprise économique et aux différents dispositifs d'aide, la plupart des emplois semblent avoir pu être sauvegardés pour les entreprises bénéficiaires des PGE. 88 % ont en effet déclaré des effectifs proches de 2019. Le retour à l'activité est progressif : 15 % des entreprises estiment avoir retrouvé leur niveau d'avant crise au second semestre 2020, 39 % au premier semestre 2021.

Ces constats globalement positifs masquent une importante hétérogénéité des situations, avec des difficultés concentrées en Île-de-France (54 % des entreprises n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant crise), pour les gérants sans salarié (60 % sont dans cette situation) et dans le secteur de l'hébergement et de la restauration (72 %). La crise a aussi accru les fragilités des entreprises qui étaient en mauvaise situation financière : 55 % d'entre elles n'avaient pas retrouvé mi-2021 leur activité de 2019.

B - Des difficultés circonscrites à certaines entreprises ayant prévu d'étaler leurs remboursements de PGE

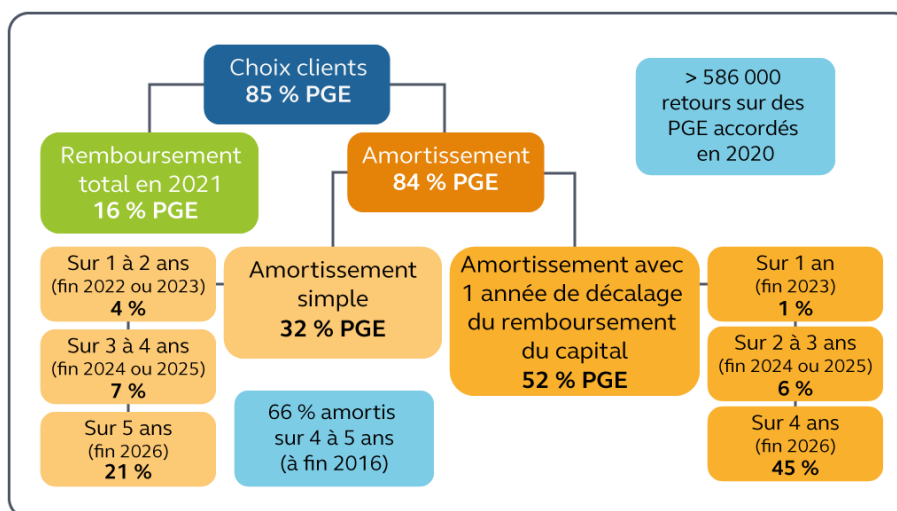
1 - De nombreuses entreprises ont préféré étaler au maximum les remboursements

Comme la plupart des entreprises ont souscrit un PGE entre avril et juin 2020, elles ont dû choisir la durée d'amortissement de leur PGE au printemps 2021, dans un contexte sanitaire et macroéconomique encore imprévisible et, pour certaines d'entre elles, sans avoir retrouvé leur niveau d'activité d'avant crise. La majorité d'entre elles ont donc choisi de retarder au maximum les remboursements de PGE : plus de 50 % ont opté pour une année de différé supplémentaire, et plus des deux tiers ont choisi d'étaler leurs remboursements jusqu'en 2026.

Les résultats de l'enquête de la Cour corroborent ces données : les entreprises interrogées ont massivement choisi une sortie la plus tardive possible, avec une année de différé supplémentaire. Ce choix est en général un choix de sécurité, face au manque de visibilité économique. Leur décision a également résulté, en particulier dans les secteurs les plus affectés par la crise, de leur incapacité financière à rembourser le prêt dès le printemps 2021, compte tenu d'une activité encore très ralentie.

Les entreprises interrogées font état, dans cette période de renégociation des PGE, d'une bonne transparence des banques sur les conditions proposées. Les banques n'ont en général pas évoqué la possibilité de rembourser à année échue, mais elles ont informé leurs clients plusieurs semaines avant la date anniversaire des conditions de sortie et des simulations de remboursement sur les différentes options ont été transmises. Les banques ont aussi indiqué avoir discuté avec les entreprises de l'articulation entre les échéances de remboursement des PGE et celles des dettes fiscales et sociales, pour tenir compte notamment de la reprise du paiement des cotisations sociales.

Schéma n° 2 : choix des entreprises sur les durées de remboursement des PGE



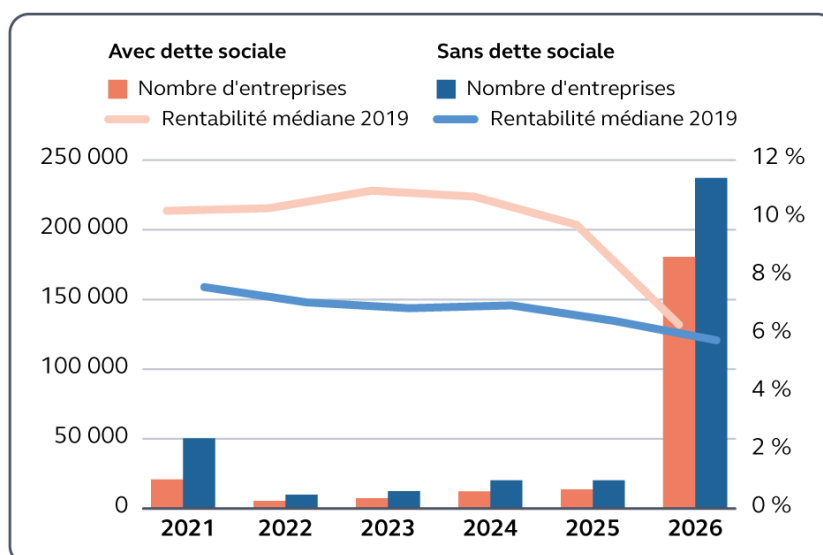
2 - Le choix d'un amortissement long par les entreprises les plus en difficulté avant la crise

Les nombreuses entreprises qui ont choisi de repousser le remboursement de leur PGE jusqu'en 2026 sont celles qui présentaient avant la crise les situations financières les plus fragiles. Comme le montre le graphique ci-dessous, leur rentabilité⁶⁶ était en 2019 bien inférieure à celle des autres bénéficiaires : sur les 663 453 bénéficiaires de PGE, environ 210 000 entreprises n'ayant pas de dette sociale et 160 000 entreprises ayant un plan d'apurement de cotisations sociales ont prévu de rembourser leur prêt en 2026⁶⁷. Leur rentabilité (excédent brut d'exploitation rapporté aux actifs), de l'ordre de 6 % avant la crise, était bien inférieure à celle des entreprises ayant prévu de rembourser leurs PGE entre 2021 et 2026 (dont la rentabilité avant la crise était comprise entre 7 % et 11 %).

⁶⁶ Résultat d'exploitation/ total des actifs.

⁶⁷ Près d'un million de plans d'apurement ont en effet été envoyés début février 2022, principalement à des indépendants et des auto-entrepreneurs qui, à cette date, n'avaient réglé que 21 % des cotisations sociales en retard.

Graphique n° 25 : situation financière pré-crise en fonction du choix d'amortissement : rentabilité



Source : Bpifrance, Acof, déclarations fiscales 2019, traitement Cour des comptes

Note de lecture : Environ 210 000 bénéficiaires de PGE ayant étalé leurs remboursements jusqu'en 2026 et non soumis à un plan d'apurement de cotisations sociales, et 160 000 bénéficiaires de PGE ont étalé leurs remboursements jusqu'en 2026 et doivent rembourser des dettes sociales. La rentabilité médiane de ces entreprises est de l'ordre de 6 %. La rentabilité médiane des entreprises qui ont remboursé dès 2021 est de 7,5 % pour les entreprises n'ayant pas contracté de dette sociale, et de près de 11 % pour les autres.

Le constat est le même s'agissant de la productivité⁶⁸ et des taux de marge⁶⁹. Le taux d'endettement net⁷⁰ des entreprises remboursant leur PGE en 2026 était important en 2019 (près de 70 %).

Les entreprises qui ont choisi d'amortir le plus longtemps possible leur PGE sont aussi des entreprises dont le chiffre d'affaires a fortement baissé entre 2019 et 2020, de plus de 10 %. Le choix d'un amortissement maximal est observé pour toutes les tailles d'entreprises mais celles qui ont choisi une durée d'amortissement longue relèvent essentiellement des secteurs les plus affectés par la crise : les hôtels et restaurants représentent ainsi 14,5 % des bénéficiaires de PGE (9,5 % en montant) ayant retardé au maximum leurs remboursements, les commerces 23,1 % (24,8 % en montant) et les entreprises de construction 13,3 % (10,7 % en montant). Ces mêmes secteurs représentent respectivement 12,4 %, 24,2 % et 10,5 % des entreprises ayant remboursé leur prêt dès 2021 (3 %, 29 % et 7 % respectivement en montant).

⁶⁸ Valeur ajoutée / effectif

⁶⁹ EBE / valeur ajoutée

⁷⁰ (dettes financières- liquidités) / total des actifs

Les entreprises les plus fragiles auraient aussi opté davantage pour une seconde année de différé : dans l'enquête de la Cour, 19 % des entreprises bénéficiant de deux années de différé (contre 13 % de l'ensemble des bénéficiaires de PGE) estiment qu'elles auront des difficultés pour rembourser leur PGE. Parmi les entreprises qui ont opté pour un remboursement en 2026, 22 % d'entre elles craignent ne pas pouvoir rembourser leur PGE. Plusieurs entreprises interrogées n'envisagent pas de retrouver leur niveau d'avant crise avant 2022 au mieux et paraissent parfois peu préparées à faire face à la charge de l'encours de dette.

Enfin, les entreprises qui amortissent leur PGE jusqu'en 2026 ont souscrit un PGE élevé en comparaison de leur chiffre d'affaires (environ 17 % de leur CA) ce qui explique pourquoi elles sont contraintes d'étaler leurs remboursements.

Ces constats sont identiques que l'entreprise fasse ou non l'objet d'un plan d'apurement de cotisations sociales. Cependant les bénéficiaires de PGE ayant contracté une dette sociale étaient un peu plus endettées que les autres avant la crise. Cet endettement plus élevé peut traduire des fragilités financières mais aussi des spécificités dans le modèle économique des entreprises concernées (activités nécessitant des investissements et donc des besoins de financement importants par exemple). Les plans d'apurement de cotisations sociales ont d'ailleurs été attribués à des entreprises plutôt plus rentables que les autres avant la crise mais ayant subi un choc d'activité important en 2020.

3 - Des choix d'endettement globalement cohérents avec les capacités de remboursement des entreprises, mais des incertitudes pour celles qui ont choisi un amortissement long

Les entreprises qui ont choisi d'amortir leur PGE avec des dates d'échéances de 2023 à 2026 semblent avoir fait des choix globalement cohérents avec leur capacité de remboursement.

En général, les entreprises⁷¹ présentant une situation financière médiane avant la crise ont fait avec leur banque le choix de montants de PGE faibles ou d'amortissement long, si bien que leurs mensualités liées aux PGE sont contenues par rapport à d'autres entreprises. Elles devront

⁷¹ Sous-population spécifique pour laquelle la date d'échéance se situe au moins trois ans après la souscription du PGE : pour les souscriptions au printemps 2020, il s'agit des entreprises ayant choisi une date d'échéance comprise entre le printemps 2023 et le printemps 2026.

cependant affecter environ 5 % de leur chiffre d'affaires mensuel (CA 2019) au remboursement de leur PGE et les charges mensuelles liées aux plans d'apurement de cotisations sociales représentent environ 1,5 % de leur chiffre d'affaires. Près du tiers des bénéfices qu'elles dégagent devra donc être consacré au remboursement du PGE (près de la moitié en tenant compte des plans d'apurement de cotisations sociales)⁷².

Les entreprises les moins endettées et les plus rentables avant la crise présentent des charges financières mensuelles liées au PGE ou aux dettes sociales élevées comparativement aux autres : leur bonne santé financière et leur bonne capacité de remboursement leur ont permis de s'endetter davantage.

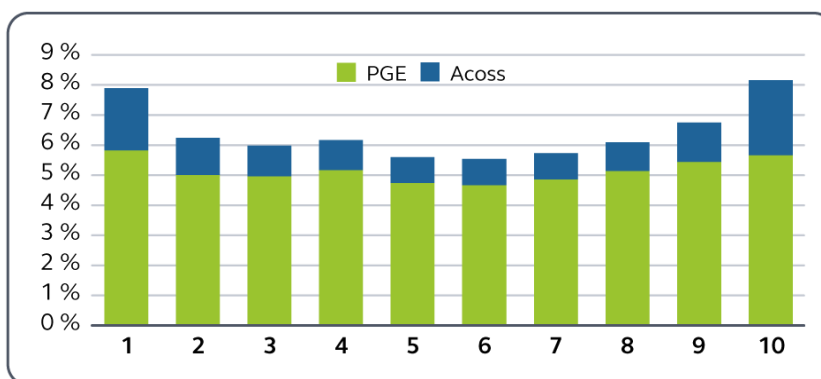
En revanche, la situation pourrait être plus difficile pour les entreprises qui étaient les plus en difficulté avant la crise : elles présentent des mensualités de PGE plus élevées que les autres bénéficiaires en comparaison de leur chiffre d'affaires. La part du chiffre d'affaires mobilisée pour rembourser le PGE par les entreprises les moins rentables s'élève ainsi à 6 %. En rajoutant le remboursement des cotisations sociales impayées, ce ratio monte à près de 8 %. Les bénéficiaires de PGE les plus endettés avant la crise ont aussi des charges mensuelles élevées, jusqu'à près de 9 % en tenant compte du poids de la dette sociale (soit plus de 50 % des bénéfices à consacrer à l'apurement du PGE et des dettes sociales).

Le graphique n° 27 décrit le lien entre la rentabilité pré-crise et les charges financières mensuelles liées au PGE et aux dettes sociales. Les entreprises du premier décile, qui étaient les moins rentables avant la crise, présentent des charges financières élevées par rapport aux autres, presque aussi élevées que celles des entreprises les plus rentables avant la crise. Le constat est le même s'agissant de l'endettement : les entreprises les plus endettées devront s'acquitter de remboursements liés aux PGE et aux dettes sociales plus importants que les autres.

Enfin, les entreprises ayant subi le choc d'activité le plus marqué entre 2019 et 2020 ont également des charges mensuelles liées au PGE et aux dettes sociales élevées. Les entreprises ayant peu pâti de la crise, peu nombreuses, ont choisi de se désendetter plus rapidement et doivent affecter environ 15 % de leur CA au remboursement du PGE et des impayés de cotisations.

⁷² Le bénéfice des entreprises non financières (excédent brut d'exploitation des sociétés non financières et revenus mixtes des entrepreneurs individuels) représente un peu plus de 16 % de leur production.

Graphique n° 26 : lien entre le poids des remboursements mensuels et la rentabilité



Source : Bpifrance, AcoSS, déclarations fiscales 2019, traitement Cour des comptes

Note de lecture : le premier décile correspond aux entreprises les moins rentables. Il a été construit pour l'ensemble des entreprises, bénéficiaires ou non de PGE. Dans ce 1^{er} décile, 5% des entreprises ont cumulé PGE et dette sociale ; dans le décile 10 qui regroupe les entreprises les plus rentables, 9% des entreprises cumulent PGE et dette sociale. Enfin, la « charge mensuelle » AcoSS est un proxy des mensualités exactes prévues dans le plan : elle est calculée en prenant l'intégralité de la dette sociale, divisée par le nombre d'échéances du plan. Seules les dettes sociales devant être remboursées à partir d'avril 2022 ont été prises en compte, afin d'identifier un risque « maximal » de surcharge lié au remboursement concomitant de la dette sociale et de la dette PGE.

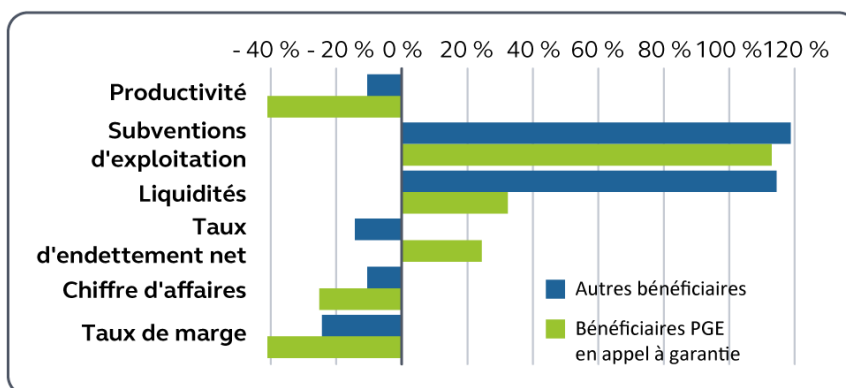
C - Le risque d'émergence de situations individuelles problématiques

1 - Les entreprises en défaut de remboursement de leur PGE, plus touchées par la crise et ayant perçu moins de subventions

Début 2022, les banques avaient fait appel en garantie sur un peu plus de 2 700 de leurs PGE soit 0,4 % des prêts souscrits, pour un montant total d'avances et d'indemnités versées par l'État de près de 200 M€.

Ces entreprises ont subi un choc très important avec la crise, qui a entraîné une nette dégradation de leur chiffre d'affaires, de leur productivité et de leur taux de marge malgré les subventions dont elles ont bénéficié. Leur taux d'endettement a fortement augmenté entre 2019 et 2020. Les entreprises ayant fait l'objet d'un appel en garantie se concentrent logiquement soit dans des régions dans lesquelles la crise sanitaire a été particulièrement prononcée (Île-de-France, Grand-Est), soit dans des secteurs dont l'activité a pu pâtir profondément des confinements successifs (secteurs touristiques de montagne et du littoral sud notamment).

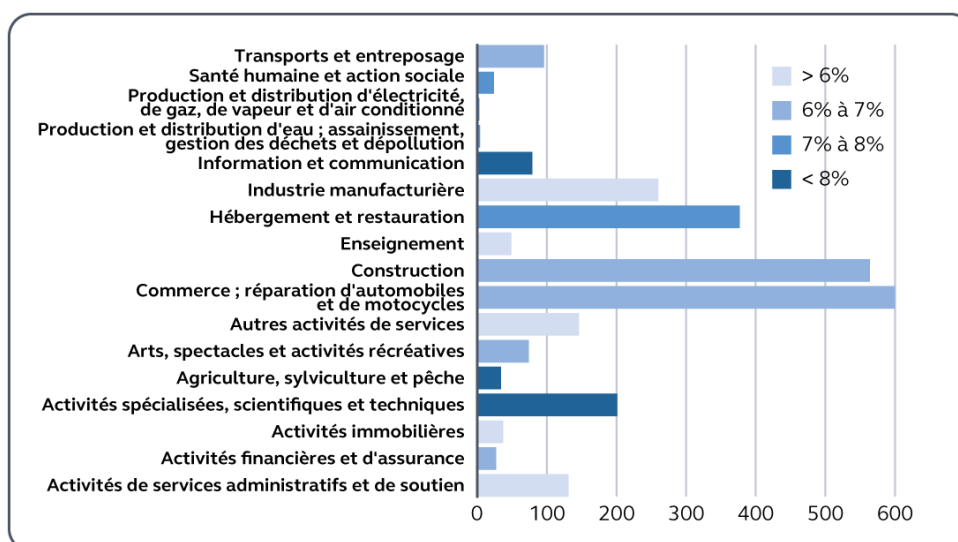
Graphique n° 27 : situation financière des bénéficiaires de PGE pour lesquels un appel en garantie est intervenu (31 janvier 2022)



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

Il s'agit principalement de PME, et dans une moindre mesure de micro-entreprises, concentrées dans les secteurs de l'hébergement et restauration et du commerce. Les entreprises qui appartenaient à d'autres secteurs *a priori* moins touchés par la crise (secteur financier, informatique et communication) ou les entreprises agricoles s'étaient fortement endettées.

Graphique n° 28 : répartition par secteur et poids des mensualités liées au PGE des bénéficiaires en appel en garantie



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

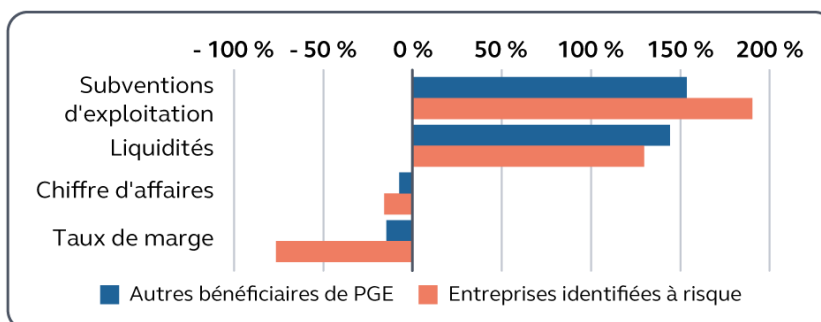
2 - Les bénéficiaires de PGE les plus en difficulté ont un profil similaire aux entreprises ayant déjà fait l'objet d'un appel en garantie

Plus du quart des bénéficiaires de PGE présentaient en 2019 un résultat d'exploitation déficitaire, c'est-à-dire qu'ils ne dégagent aucun bénéfice leur permettant de rembourser leurs dettes. Les entreprises les plus fragiles sont celles qui cumulent toutes les difficultés : peu rentables et peu productives avant la crise, déjà fortement endettées à fin 2019 et ayant subi un choc économique fort qui s'est traduit par une chute importante de leur chiffre d'affaires entre 2019 et 2020.

Afin de les identifier, les bénéficiaires de PGE ont été notés, sur la base des critères établis par le Conseil d'analyse économique pour estimer la probabilité de défaillance en 2019⁷³. Il s'agit d'une sélection basée sur des données structurelles, établie à partir de la situation financière des entreprises avant la crise et du choc immédiat subi au cours de l'année 2020. Sont prises en compte les dettes non bancaires avant crise de l'entreprise (dettes fiscales et sociales notamment), les dettes bancaires, la productivité avant crise, et le choc subi entre 2019 et 2020. Une fois cette note établie, les 10 % les moins bien notées ont été sélectionnées pour être analysées⁷⁴.

Les prêts souscrits par ces bénéficiaires « à risque » ont atteint 22,3 Md€. Ils représentent 16 % de l'encours total des PGE et 20,1 Md€ de garantie de l'État. Les entreprises concernées sont par ailleurs redevables d'une dette sociale totale de 0,8 Md€.

Graphique n° 29 : comparaison des entreprises « à risque » et des autres bénéficiaires de PGE



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

⁷³ *Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?* Conseil d'analyse économique, M. Cros, A. Épaulard, P. Martin.

⁷⁴ Il est possible que certaines entreprises en bonne santé en 2019 mais ayant particulièrement pâti des confinements n'aient pas été sélectionnées alors qu'elles se trouvaient en très grande difficulté fin 2020. La méthode retenue ne permet donc pas d'identifier avec une grande certitude les bénéficiaires de PGE susceptibles de faire défaut.

Près de trois quarts de ces entreprises sont des micro-entreprises (contre 59 % des entreprises « moins risquées »). Ce sont toutefois les PME et les ETI, ayant eu accès à moins de subventions, qui ont contracté des PGE et des dettes sociales élevées et qui devront dans le futur affecter davantage de bénéfices au remboursement de ces dettes.

Les charges financières liées au PGE et aux dettes sociales sont particulièrement élevées dans certains secteurs de services, ayant *a priori* moins souffert de la pandémie, et susceptibles de rebondir davantage en sortie de crise : les entreprises qui se sont le plus endettées relèvent en effet des secteurs « techniques » (informations et télécommunication, activités spécialisées scientifiques et techniques) ou financiers.

Enfin, la répartition géographique des entreprises jugées « risquées » est contrastée. En comparaison du nombre total de bénéficiaires dans chaque département, le poids des bénéficiaires les plus risqués est particulièrement élevé dans le sud de la France, à Paris, et dans quelques départements centraux davantage isolés.

3 - Des entrepreneurs individuels qui craignent pour leur patrimoine personnel

L'enquête qualitative de la Cour a mis en lumière la situation financière extrêmement fragile de certains entrepreneurs individuels (EI) qui anticipent de graves difficultés, en particulier la mise en jeu de leur patrimoine personnel sur leurs autres lignes de crédits bancaires.

Parmi les bénéficiaires des PGE, 19 % sont des entrepreneurs individuels qui représentent 3 % des prêts en valeur. Avec un montant de PGE moyen de 27 000 €, les prêts octroyés aux entrepreneurs individuels sont en effet beaucoup plus faibles que les autres car leur chiffre d'affaires (et donc leur plafond de prêt) est plus faible. La part des EI plafonnant le PGE (4 %) est exactement la même que pour les bénéficiaires hors EI.

Le poids des EI parmi les bénéficiaires des PGE est relativement homogène par secteur : il est de 13 % dans le secteur hébergement et restauration (4 % en montant), de 16 % pour les entreprises de construction (3 % en montant), de 12 % pour les commerces (2 % en montant) et de 17 % pour les activités spécialisées, scientifiques et techniques (2 % en montant). Au sein des autres services, toutefois, certains secteurs ciblés concentrent un nombre très important d'entrepreneurs individuels. C'est le cas des activités créatives, artistiques et de spectacle, des entreprises spécialisées dans la réparation d'ordinateurs et de biens domestiques et des autres services (blanchisserie, coiffure, entretien corporel), pour lesquels plus du tiers des bénéficiaires des prêts garantis par l'État sont des EI.

Enfin, plus des trois quarts des professionnels de santé libéraux qui ont perçu un PGE sont également des EI. Ces derniers ont toutefois pu bénéficier du dispositif d'indemnisation de la perte d'activité des professionnels conventionnés par l'assurance maladie (Dipa).

La fragilité des indépendants en sortie de crise a conduit le Gouvernement à prendre plusieurs dispositions pour améliorer leur protection.

L'ordonnance du 15 septembre 2021 allège les conditions pour bénéficier d'une procédure de rétablissement professionnel⁷⁵ (rehaussement du seuil d'actifs à 15 000 € en excluant la résidence principale) et élargit l'accès à la procédure de liquidation judiciaire simplifiée⁷⁶ pour les entrepreneurs individuels, afin qu'ils puissent bénéficier d'une clôture rapide de ces procédures (délai maximal d'un an voire six mois).

La loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante a aussi mis en place de nouvelles protections pour étanchéifier la frontière entre patrimoine personnel et patrimoine professionnel et faciliter la restructuration des dettes contractées personnellement par les entrepreneurs pour les besoins de leur activité professionnelle. Le PGE, bien qu'assorti d'une garantie publique, est concerné par ces dispositions en tant que dette détenue par un créancier privé. La protection du patrimoine personnel ne s'applique toutefois que pour l'avenir et seule la résidence principale, en vertu de la loi 2015-990 du 7 août 2015, ne peut donc être saisie du fait du remboursement d'un PGE.

Malgré ces nouvelles dispositions, dans l'état actuel du droit, certains entrepreneurs individuels risquent la saisie de leurs biens personnels voire de leur patrimoine immobilier : il s'agit notamment de ceux qui ont apporté des sûretés personnelles à des emprunts souscrits hors PGE (résidence principale notamment pour des emprunts souscrits avant 2015), et dont les actifs sont supérieurs à 15 000€ (ce qui est le cas lorsque l'on dispose d'une résidence principale). Certains entrepreneurs individuels dans cette situation, interrogés dans le cadre de l'enquête qualitative de la Cour, ont indiqué prévoir de réinjecter des fonds personnels dans leur entreprise.

⁷⁵ La procédure de rétablissement professionnel est destinée aux entrepreneurs individuels personnes physiques, qui n'ont pas de salarié et dont l'actif est inférieur à un certain seuil. Elle offre au débiteur la possibilité de rebondir rapidement en le faisant bénéficier d'un effacement des dettes, sans recourir à une liquidation judiciaire.

⁷⁶ La procédure de liquidation simplifiée permet de fermer une entreprise de façon accélérée. Seules les entreprises dont le redressement paraît impossible peuvent y avoir droit. Depuis le 1^{er} octobre 2021, en vertu de l'ordonnance du 15 septembre 2021, il n'y a plus de conditions de seuils pour les entrepreneurs individuels.

4 - Certains bénéficiaires insuffisamment préparés au remboursement de leur PGE

Les entreprises interrogées par la Cour paraissent parfois peu préparées à faire face à la charge de l'encours de dette. Parmi les entreprises qui ne savent pas si elles auront des difficultés pour rembourser le PGE, plus de la moitié (les deux tiers des bénéficiaires de PGE de moins de 100 000 €) ne prévoient pas de plan de financement prévisionnel. En majorité, celles qui se déclarent en difficulté pour rembourser le PGE projettent simplement d'intensifier et de diversifier leur activité pour honorer leurs engagements et rembourser le prêt.

Plusieurs bénéficiaires de PGE envisagent de solliciter un autre dispositif d'accompagnement figurant dans le plan annoncé par le Gouvernement le 1^{er} juin 2021 et certaines entreprises innovantes ont fait part de leur souhait de voir tout ou partie de leur PGE se transformer en fonds propres pour ne pas peser sur leur valorisation et leurs levées de fonds futurs. Pour sortir de la crise, un quart des bénéficiaires de PGE souhaiterait même que l'État reporte, baisse ou annule encore davantage de charges sociales. 15 % suggèrent une action directe sur le PGE (prolongation des délais de remboursement, baisse du taux...), dont près de la moitié une annulation pure et simple de la créance correspondante.

L'annulation ou la restructuration des prêts garantis par l'État

La question de l'annulation ou de l'allongement des dettes PGE a été posée en début d'année 2021, lorsque le Gouvernement a débuté les travaux aboutissant en juin à la publication d'un plan d'accompagnement de sortie de crise pour les entreprises. Ce débat a posé des difficultés aux banques au moment où elles entamaient les discussions avec leurs clients sur les périodes d'amortissement des PGE.

Le Gouvernement seul ne peut décider d'annuler ou de prolonger la dette PGE puisque ces prêts sont justement souscrits auprès des banques et non auprès de l'État. Par ailleurs, tout dispositif visant à alléger la dette de certaines entreprises devrait être validé par la Commission européenne en cohérence avec le cadre européen des aides d'État. Dans le cas où une mesure envisagée sortirait du cadre applicable, la France devrait solliciter une exception, et ce en coordination avec les autres États membres et la Commission européenne.

En outre, l'annulation ou la restructuration d'une dette bancaire a des implications directes sur l'entreprise et sur l'établissement prêteur. En cas de survenance d'un ou plusieurs impayés supérieurs à un certain seuil (90 jours consécutifs) ou si la banque estime qu'il existe un risque de non recouvrement à l'échéance, elle doit transférer le crédit en « crédit non performant » (pour les normes IFRS, passer de la strate 2 à la strate 3), ce qui lui impose un provisionnement beaucoup plus élevé (de l'ordre de 50 % de la créance en strate 3 contre 3 % à 4 % de la créance en strate 2). Le crédit sera notamment considéré en défaut dès lors que la restructuration du prêt entraîne une variation de plus de 1 % de la valeur actuelle des flux de remboursement avant et après restructuration. La banque peut aussi accompagner ce transfert de l'ouverture d'une procédure de recouvrement, amiable dans un premier temps, éventuellement en mobilisant une société de recouvrement ou un huissier, puis judiciaire auprès du tribunal de commerce, dans un second temps.

La dénonciation ou la restructuration d'un PGE peut enfin avoir des conséquences négatives sur la cotation de l'entreprise par la Banque de France, qui correspond à l'appréciation financière sur sa capacité à honorer ses engagements financiers à un horizon de trois ans. Pour l'attribuer, la Banque de France s'appuie notamment sur les crédits bancaires et les incidents de paiement. La déclaration de défaut d'un crédit par une banque entraîne une modification de la cotation de l'entreprise débitrice, qui est portée à un niveau qui la rend inéligible à un refinancement auprès de la BCE. Une dégradation de leur cotation, qui est communiquée auprès des adhérents FIBEN (fichier bancaire des entreprises), a un impact sur les conditions de crédits accordées aux entreprises, voire peut aboutir à leur fermer l'accès à tout nouveau crédit.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à la crise, le PGE, très souvent combiné à d'autres aides d'urgence, principalement l'activité partielle, a été en montant l'outil le plus conséquent de soutien aux entreprises. Contrairement aux subventions, il s'agit cependant d'une dette qu'il faudra rembourser. Les prêts garantis sont venus consolider la trésorerie des entreprises et ont surcompensé la baisse de l'excédent brut d'exploitation et l'augmentation des délais de paiement. Ils se sont moins substitués aux crédits traditionnels qu'en Italie ou en Espagne.

La Cour estime que, à court terme, les PGE ont bien répondu au besoin de liquidité des entreprises : ils ont été particulièrement sollicités dans les secteurs les plus affectés, notamment par plus de 50 % des entreprises relevant de l'hôtellerie-restauration, 40 % des entreprises de services et 35 % dans le commerce. Le PGE a été très largement combiné avec d'autres aides d'urgence et les entreprises les plus affectées par la baisse d'activité l'ont cumulé avec un plus grand nombre de dispositifs.

Les PGE ont aussi été efficaces au cœur de la crise pour éviter tout crédit crunch, ce qui correspondait à leur objectif premier : il n'y a pas eu de restriction de l'offre de crédit aux entreprises et les taux d'intérêt n'ont cessé de baisser pour atteindre en France le niveau le plus bas de la zone euro. En couvrant les pertes des entreprises et en soutenant les banques dans leur rôle de financement de l'économie, le PGE a permis d'éviter aux entreprises d'être à court de liquidités : à aucun moment depuis le début de la crise il n'y a eu de baisse ou d'essoufflement de la trésorerie des entreprises. Grâce à un déploiement massif et rapide, les PGE ont joué un rôle de réassurance dans une période majeure d'incertitude. Avec des PGE qui ont augmenté de 5 % les encours de prêts et stimulé de + 0,55 % la croissance du PIB, la France se positionne favorablement par rapport à ses voisins européens en termes d'efficacité à court terme du dispositif.

Le PGE a cependant pu être utilisé à d'autres fins que le soutien en trésorerie, par exemple en substitution de crédits d'investissement, qui auraient dû être distribués par les banques sans garantie de l'État et après un examen approfondi de la rentabilité des projets.

De plus, alors que plusieurs pays ont traité séparément les petites et les grandes entreprises, la France se caractérise par un dispositif unique, dont la pertinence peut poser question pour les plus grandes entreprises, en se substituant potentiellement à des apports en capital. L'octroi du PGE à ces entreprises était lié à des engagements de responsabilité. Le suivi de ces engagements et les conséquences à tirer de leur non-respect sur le prêt et la garantie de l'État devraient être renforcés. Seuls les délais de paiement des plus grandes entreprises sont actuellement contrôlés.

Enfin, l'efficacité sur les délais de paiement est plus mitigée : la France a bien enregistré, au dernier trimestre 2020, une forte baisse du retard moyen de paiement, qui continuait de se dégrader dans la plupart des pays européens, mais elle conservait en 2021 des délais de paiement supérieurs aux durées moyennes observées dans d'autres pays, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas. Le bénéfice d'un PGE ne se serait pas accompagné d'une modification substantielle du comportement de paiement des entreprises.

À moyen terme, le niveau de prêt souscrit et les choix d'amortissement des PGE, tels qu'ils résultent de la sélection des banques et des décisions des entreprises, apparaissent globalement cohérents avec leur situation financière, ce qui est rassurant à ce stade sur leur capacité à faire face aux remboursements. Ce sont globalement des entreprises en situation financière moyenne qui ont eu recours au PGE et la sélection des banques a permis de limiter la part des entreprises « zombies » (moins de 2,5 % des entreprises). La situation est différente pour les grandes entreprises qui ont le plus recouru au PGE car elles étaient parmi les plus en difficulté.

Si 16 % des entreprises, en meilleure santé financière, ont remboursé dès 2021 leur prêt, plus des deux tiers des entreprises ont choisi d'étaler leurs remboursements sur la durée la plus longue, jusqu'en 2026 : ce sont des entreprises en situation financière plus fragile avant la crise et plus affectées par la baisse de l'activité.

Ainsi, si globalement les bénéficiaires de PGE semblent avoir opté pour des charges de remboursement proportionnées à leur capacité (environ 5% de leur chiffre d'affaires mensuel), des difficultés pourraient apparaître pour une fraction des bénéficiaires de PGE qui peuvent cumuler, avec l'apurement des dettes sociales, des charges représentant près de 9 % de leur chiffre d'affaires de 2019.

La Cour a procédé à un examen des 2 700 PGE pour lesquels un appel en garantie était déjà intervenu début 2022. Il s'agit essentiellement de PME ayant bénéficié de moins de subventions que les autres bénéficiaires de PGE et fortement affectées par la crise. La Cour a également analysé les 10 % d'entreprises les plus à risques (qui ont souscrit 22,3 Md€ de PGE, soit 16 % des sommes distribuées). Ces travaux montrent qu'il s'agit pour les trois quarts de micro entreprises, ayant bénéficié d'importantes subventions mais aussi contracté une dette PGE et une dette sociale plus élevée que les autres.

Une vigilance particulière est portée sur les entrepreneurs individuels qui ne représentent que 3 % des PGE en montant mais 19 % des bénéficiaires et qui ont souvent engagé leur patrimoine personnel. Les ajustements opérés pendant la crise sanitaire sur les procédures judiciaires ont été complétés en sortie de crise, notamment avec une procédure collective simplifiée (loi du 31 mai 2021 et ordonnance du 15 septembre 2021) et un renforcement de la protection des entrepreneurs individuels.

Enfin, la crise a révélé le manque d'outil de suivi en temps réel de la trésorerie des entreprises pour mieux connaître les caractéristiques des entreprises soutenues par les PGE et leur capacité à faire face à leur remboursement.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. Mettre en place un suivi en temps réel pérenne de la situation des comptes bancaires des entreprises afin d'améliorer la connaissance de leur trésorerie (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Banque de France).*
- 3. Mettre en œuvre un contrôle effectif des engagements des grandes entreprises bénéficiaires de PGE et clarifier les conséquences de leur non-respect (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics).*

Chapitre III

Un dispositif sécurisant

pour les banques et à ce jour

peu coûteux pour l'État

Dispositif de soutien à la trésorerie des entreprises, le PGE repose sur un partage des risques entre les bénéficiaires des prêts qui devront les rembourser, les banques qui les sélectionnent et assument une part du risque et l'État qui se porte garant en cas de défaillance. Ce troisième chapitre étudie le partage des risques et des coûts entre les banques et l'État. L'analyse pour les banques vise à identifier les risques qu'elles supportent en tenant compte à la fois de la situation actuelle mais aussi des perspectives (I). Les risques pour l'État sont évalués en examinant les phénomènes d'optimisation, de fraude, de défaillance des emprunteurs ainsi que les mécanismes qui permettent de les réduire ou couvrir : il en résulte une estimation du coût final pour l'État (II).

I - Des paramètres et une gestion permettant de limiter les risques et les coûts pour les banques

A - La notion de « prix coûtant », un concept flou

Lors de la mise en place du PGE, les établissements financiers se sont engagés auprès du Gouvernement à distribuer massivement les prêts « à prix coûtant ». Cet engagement, unique en Europe selon le ministère de l'économie, témoigne de la volonté commune des banques et de l'État de garantir la bonne mise en œuvre du dispositif. Le principe d'un taux d'intérêt bas visait notamment à éviter tout phénomène d'anti-sélection⁷⁷ et devait empêcher les banques de réaliser des marges élevées sur les PGE.

La notion de « prix coûtant » demeure toutefois un concept flou. Il n'a pas été défini par l'administration, qui a laissé une certaine latitude aux banques pour son application.

Le suivi de cet engagement n'a pas été envisagé, tout d'abord compte tenu des difficultés rencontrées pour mesurer le coût réel des PGE pour les banques et donc de définir *ex ante* des grilles de taux de PGE « à prix coûtant », précises et communes à l'ensemble des établissements, et qui rendraient compte parfaitement de son prix. Les charges de refinancement des prêts, qui dépendent du profil de risque des actifs et donc de la structure sectorielle et de la taille des entreprises clientes, sont en effet variables selon les banques.

Il n'était par ailleurs pas possible pour le Gouvernement de définir *ex ante* une grille de taux PGE propre à chaque réseau car les banques assurent le financement de l'ensemble de leurs actifs, PGE et non PGE, de manière globale en tenant compte des expositions aux risques de taux et de liquidités de l'ensemble de leur bilan, et non ligne de crédit par ligne de crédit.

Pour autant, le « prix coûtant » aurait pu être plus précisément défini et suivi dans la durée, en analysant l'équilibre des produits et des charges générés par les PGE pour les banques.

S'agissant des charges, les banques doivent tout d'abord refinancer les PGE auprès des banques centrales. La politique monétaire accommodante pendant la crise sanitaire a facilité ce refinancement qui, compte tenu des taux négatifs au moment de l'octroi des PGE, a d'ailleurs plutôt engendré un gain dans les comptes des banques. Ce gain est identique pour les PGE et pour les autres crédits bancaires accordés aux entreprises, avec un refinancement global par les banques de l'ensemble de leurs actifs.

⁷⁷ Des taux trop élevés auraient conduit les entreprises viables à souscrire d'autres crédits que les PGE, qui auraient alors été « réservés » aux entreprises non viables.

La distribution des PGE a pu également influencer sur certains ratios de fonds propres. Le ratio CET1 (fonds propres sur actifs « pondérés » du risque) diminue par exemple mécaniquement lorsque l'encours des actifs augmente, ce qui impose, pour conserver un ratio constant, de relever les fonds propres et donc leur coût⁷⁸. Cette seconde « charge » est cependant bien plus faible pour les PGE que pour les crédits traditionnels, avec un rapport d'environ 1 à 5. En effet, la part garantie par l'État, à hauteur de 70 à 90 % du montant du prêt souscrit, a une pondération quasi-nulle dans le calcul des ratios prudentiels. En outre, la BCE a recommandé aux banques de suspendre les versements de dividendes à leurs actionnaires en 2020, concomitamment à la distribution des PGE. Les PGE sont donc très peu coûteux en termes de fonds propres pour les établissements financiers, bien moins que les crédits classiques.

Enfin, les PGE, comme tous les autres crédits, engendrent des frais de gestion et des coûts opérationnels liés à la distribution des prêts (développements informatiques, gestion des procédures, accompagnement des clients...).

S'agissant des produits, alors que les crédits bancaires font traditionnellement l'objet de « frais accessoires » (assurance, frais de renégociation), les banques se sont engagées à n'appliquer aucun frais supplémentaire aux PGE. Les principaux produits dont bénéficient les banques dans le cadre de la distribution des prêts garantis correspondent donc aux intérêts (hors commission de l'État) versés chaque mois par les bénéficiaires de PGE à leur établissement bancaire.

Les taux d'intérêts des PGE appliqués par les banques sont effectivement inférieurs aux taux moyens des crédits d'investissement (1,4 %) et ne dépassent pas les plafonds fixés par le Gouvernement (1,5 % pour les prêts remboursés avant 2023 et 2,5 % pour les autres, garantie de l'État incluse, soit respectivement 1 % et 1,5 % hors garantie pour les PME), mais sont variables selon les établissements bancaires. À titre d'exemple, les taux d'intérêt hors garantie pour les PME s'élevaient, dans trois grands réseaux bancaires, entre 0,63 % et 0,75 % pour un PGE remboursé en cinq ans. Les grilles de taux ont même été parfois revues (à la baisse) par certains réseaux en 2021 compte tenu des facilités de refinancement dont ils bénéficiaient.

L'ensemble de ces éléments suggère qu'*a minima*, la distribution des PGE n'a pas conduit les banques à perdre de l'argent. La variabilité des comportements des banques et la perception par les bénéficiaires de PGE, exprimée dans les enquêtes de la Cour, d'une certaine opacité autour des taux de PGE montrent qu'un suivi par l'administration de l'engagement de « prix coûtant » aurait été souhaitable.

⁷⁸ Lié au rendement des capitaux propres, c'est-à-dire à la rémunération versée aux actionnaires.

B - Des paramètres sécurisants pour les banques

La plupart des paramètres retenus par le Gouvernement dans la conception des PGE sont sécurisants pour les banques.

Pour que la garantie PGE puisse être utilisée en atténuation du risque de crédit tout en étant qualifiée de « garantie en pertes finales », la solution offerte par les textes prudentielles était que l'État s'engage à verser aux banques une avance représentative des pertes potentielles en cas d'appel en garantie.

Or le paramétrage de cette avance a conduit à des forfaits très conservateurs, avec une avance de 45 % de la quotité garantie du capital restant dû en cas de défaut de première échéance ou entre 70 % et 90 % des sommes dues pour tout autre événement de crédit : ces ratios sont supérieurs au taux de perte moyen des banques en cas de défaut (45 %), et ont donc été acceptés sans difficulté par le régulateur.

Les avances qui seront versées aux banques en cas d'appel en garantie pourraient donc être surcalibrées. Il est probable qu'elles s'avèrent souvent supérieures au montant *in fine* dû à la banque. En pareil cas, deux mécanismes sont prévus. Tout d'abord, l'État récupérera systématiquement le trop-perçu à la fin du prêt au moment du solde du compte. Ensuite, pour les cas où cette date est trop éloignée en raison de l'étalement du prêt dans le cadre par exemple d'un plan de sauvegarde (ou autre procédure éligible), l'État perçoit l'équivalent de ce qu'il aurait perçu annuellement dans le cadre d'une indemnisation à première demande, c'est-à-dire les sommes recouvrées au fil de l'eau multipliées par les quotités garanties.

Le coût final pour l'État en cas d'appel en garantie dépendra donc du respect par les banques de leur obligation de remboursement des trop-perçus de versements provisionnels, selon les modalités convenues. Il dépendra aussi et surtout de la capacité des établissements financiers à recouvrer les créances de PGE dues et non remboursées par les entreprises.

Les banques sont supposées tout mettre en œuvre pour recouvrer le maximum de créance avant de solliciter les services de l'État et les textes réglementaires décrivent précisément ce processus⁷⁹. Mais il leur appartient de décider des diligences qu'elles jugent utiles en vue de procéder au recouvrement des créances en cas d'appels en garantie. En pratique, ces diligences sont exercées par des services bancaires *ad hoc*, spécialisés dans le recouvrement et qui devraient traiter le PGE comme les autres prêts. Toutefois, aucun mécanisme n'a été mis en place pour contrôler *a priori* que ces créances seront bien gérées comme les autres créances ordinaires non garanties ou que la banque ne privilégiera pas le remboursement d'autres crédits avant celui du PGE.

⁷⁹ L'arrêté du 23 mars 2020 liste de manière exhaustive et limitative les cas de défaut et d'événement de crédit susceptibles d'engendrer un appel en garantie. L'article 9 des conditions générales, annexées à l'acte d'adhésion signé par l'ensemble des prêteurs avec Bpifrance et valant acceptation du fonctionnement du dispositif, fournit de nombreuses informations sur le processus de recouvrement des créances PGE impayées.

Par ailleurs, la plupart des banques ont proposé, voire incité les entreprises à souscrire des assurances emprunteur. Or une telle assurance n'était pas réellement nécessaire compte tenu de la durée limitée des PGE, dont le remboursement ne dépend pas que de l'état de santé du dirigeant.

Enfin, le plafond de 25 % de chiffre d'affaires (ou de deux ans de masse salariale pour les entreprises innovantes) n'est pas un bon indicateur du risque pris par les établissements financiers. Pour cibler les entreprises éligibles au dispositif, les banques ne pouvaient s'exonérer d'une analyse fine de la situation financière des demandeurs, ce qui justifie pleinement que la quotité garantie par l'État soit seulement partielle et qu'une part du risque incombe donc à la banque. Or si la quotité garantie est inférieure aux quotités de 100 % retenues dans d'autres pays, elle reste assez élevée, à 90 % pour la plupart des bénéficiaires de PGE.

C - Un coût du risque contenu à ce jour

1 - Une pondération en risque appliquée aux PGE dans le calcul des ratios de solvabilité très faible

Les exigences en fonds propres et notamment le calcul du ratio de solvabilité Tier 1 se fondent sur des estimations des actifs des banques pondérés du risque (ou RWA pour *Risk Weighted Assets*), ces pondérations reflétant les expositions des banques au défaut des emprunteurs estimé à partir de modèles de probabilité de défaut. Ces modèles internes aux banques tiennent compte notamment des niveaux de couverture apportés par les garanties publiques.

Pendant le délai de carence de deux mois, les banques françaises sont exposées sur 100 % de l'encours des PGE souscrits : en cas d'appel en garantie pendant cette période, elles ne sont pas indemnisées par l'État⁸⁰. Pour cette raison, la pondération en risque des PGE français était, au début de la mise en place du dispositif, très supérieure aux pondérations appliquées dans les autres pays européens (31 % en France contre 13 % en Italie et 9 % en Espagne).

Cependant, à partir de septembre 2020, une fois échu le délai de carence pour la majorité des PGE souscrits, la pondération en risque appliquée aux PGE français a chuté grâce à l'activation de la garantie de l'État : elle s'établit à 11,6 %, un niveau proche de la moyenne européenne (10 %)⁸¹.

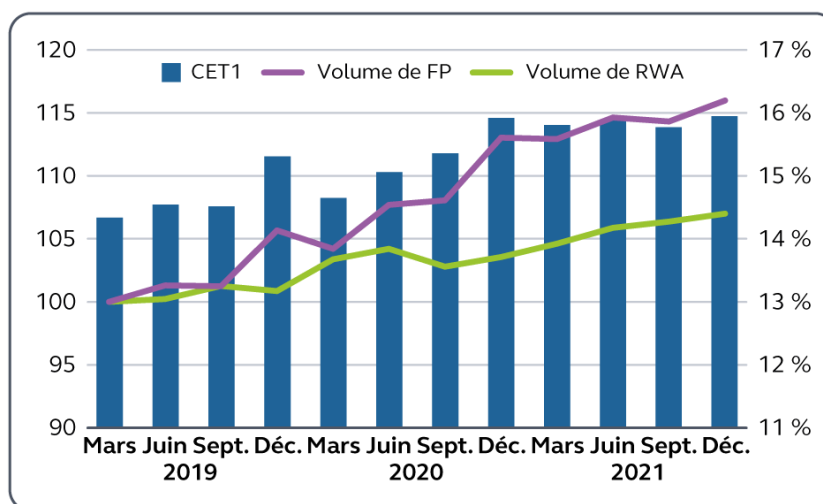
⁸⁰ Ce fut le cas pour quelques appels en garantie intervenus courant 2021.

⁸¹ Les écarts résiduels entre la France et les autres pays peuvent s'expliquer marginalement par des différences méthodologiques dans le calcul des pondérations.

Ainsi, la souscription massive des PGE a fortement augmenté le volume de créances détenues par les banques sur les entreprises, mais elle n'a pas affecté le calcul de leurs ratios de fonds propres : les actifs pondérés du risque (RWA), qui tiennent compte à la fois du volume de PGE (qui joue positivement sur les RWA) et de leur pondération très faible (qui joue négativement sur les RWA), ont crû de moins de 3 % en moyenne entre 2019 et 2020.

En parallèle, les fonds propres des banques françaises ont augmenté de près de 7 %, sous l'effet notamment de la rétention des dividendes de 2019. Les ratios CET1⁸² des banques françaises se sont ainsi améliorés en 2020, malgré l'augmentation massive de leur exposition sur les entreprises du fait de la mise en place des PGE.

Graphique n° 30 : évolution du RWA, des fonds propres (FP) et du ratio CET1 des banques françaises



Source : EBA. Risk dashboard

2 - Un taux de couverture très faible qui a permis de maintenir une bonne rentabilité

Les taux de couverture (dépréciations/encours de prêts), qui servent à calculer les provisions passées dans les comptes des banques tiennent également compte des sûretés prises pour faire face à d'éventuels défauts de crédit.

⁸² *Common Equity Tier 1* : ratio de fonds propres qui permet de mesurer la solvabilité d'une banque pour s'assurer qu'elle a des fonds propres suffisants par rapport à son bilan. Introduit en 2014, ce ratio devait atteindre un minimum de 4,5 % en 2019.

Ainsi, le risque assumé par les établissements financiers ne portant que sur la part non garantie du prêt, le taux de couverture des PGE est bien plus faible que celui des autres crédits. Cette particularité a contribué à limiter l'accroissement des provisions dans les comptes des banques et donc la dégradation de leur rentabilité, mesurée par le rendement des fonds propres ou RoE (pour *return on equity*⁸³).

Le RoE a particulièrement baissé au premier semestre 2020 en raison d'un provisionnement massif dans un contexte de grande incertitude macroéconomique. Cependant, par rapport aux autres pays, la contraction du RoE a été contenue en France en 2020 et cet indicateur s'est redressé en 2021.

Les taux de provisions retenus dépendent également de la qualité des emprunteurs.

En France, les pratiques en matière de provisionnement des PGE ont varié selon les établissements financiers. Dans certaines banques, les taux de dépréciation appliqués sont plus élevés pour les PGE classés en strate 1 et 2 que pour les autres prêts. À l'inverse, la dépréciation des PGE en strate 3⁸⁴ est plus faible que la dépréciation des crédits classiques⁸⁵. D'autres établissements ont adopté une démarche inverse, avec des taux de dépréciation plus faibles sur les PGE classés en strate 1 et 2 mais plus élevés pour les PGE classés en strate 3. Ces différences de provisionnement s'expliquent par des effets de structure dans la composition des portefeuilles bancaires, les réseaux particulièrement exposés aux secteurs les plus touchés par la crise et orientés vers une clientèle de petites entreprises ayant tendance à provisionner davantage en strate 3 que les autres établissements financiers.

Au global, cependant, les taux de dépréciation passés par les banques sur les PGE (en neutralisant le fait que les banques n'assument que 10 % du risque) sont proches des taux de dépréciation appliqués sur les autres crédits. Les établissements financiers considèrent donc en moyenne que les bénéficiaires de PGE présentent un profil de risque proche de celui des autres emprunteurs.

⁸³ Bénéfice net sur capitaux propres.

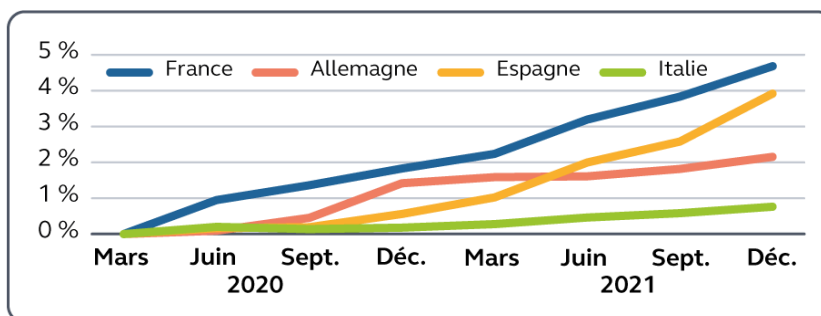
⁸⁴ Lorsqu'un dossier de prêt est considéré comme douteux par une antenne locale d'une banque, l'antenne passe directement une provision à son niveau, en tenant compte des sûretés prises pour faire face au risque de crédit : bien immobilier, caution sur le dirigeant d'une entreprise, etc.

⁸⁵ En tenant compte du fait que les banques ne portent que 10 % du risque.

D - L'effet des PGE à moyen terme sur les bilans des banques doit être surveillé

La part des PGE non performants classés en strate 3 ne cesse de s'amplifier en France, plus que dans les autres pays, et a rapidement convergé vers le pourcentage classiquement observé pour les crédits bancaires (3 % environ). Il l'a même dépassé à partir de mi-2021. Si la hausse se prolonge, cela reflétera une qualité dégradée des bénéficiaires de PGE par rapport aux profils traditionnels des entreprises qui empruntent.

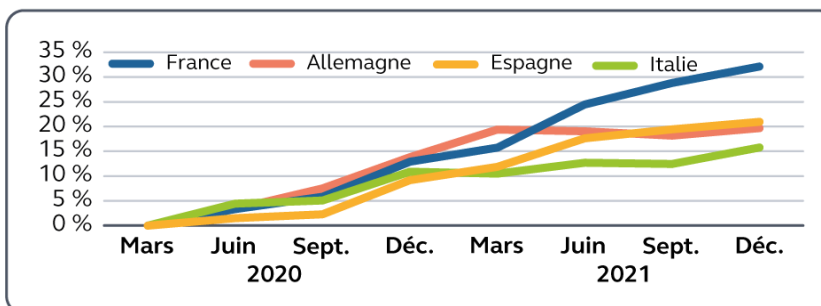
Graphique n° 31 : évolution de la part des PGE classés en strate 3 depuis mars 2020



Source : EBA Risk dashboard, traitement Cour des comptes – base 100 en mars 2020

De même, la part des PGE classés en strate 2 n'a cessé de croître pour dépasser le pourcentage classiquement observé pour les crédits bancaires : fin décembre 2021, un tiers des PGE étaient classés en strate 2, contre 7 % des prêts en moyenne avant la crise sanitaire.

Graphique n° 32 : évolution de la part des PGE classés en strate 2 depuis mars 2020

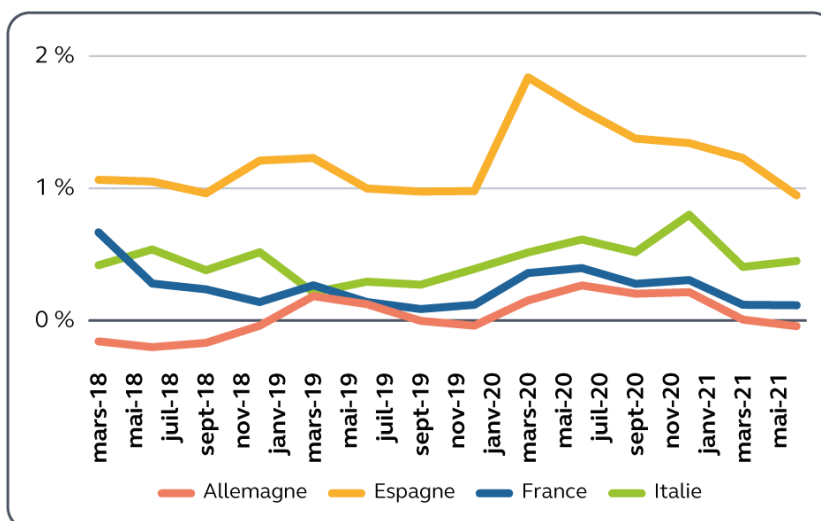


Source : EBA Risk dashboard, traitement Cour des comptes – base 100 en mars 2020

La probabilité de défaut, pour l'ensemble des PGE, telle qu'elle ressort des données bancaires à fin décembre, reste cependant contenue : classiquement un prêt classé en strate 2 a une probabilité de défaut de l'ordre de 2 % à 3 % et un prêt classé en strate 3, d'environ 50 % à 55 %. La probabilité de défaut des PGE sous-jacente aux comptes des banques à fin 2021 serait donc comprise entre 3,1 % et 4,2 % environ⁸⁶.

L'évolution du coût du risque, qui influe directement sur la rentabilité des banques, devra être surveillée. Le coût du risque présente en effet la particularité de diminuer moins vite en France que dans d'autres pays européens.

**Graphique n° 33 : évolution du coût du risque des banques
dans les principaux pays d'Europe**



Source : EBA Risk dashboard, traitement Cour des comptes

⁸⁶ 30 % de PGE classés en strate 2 avec un taux de provisionnement compris entre 2 % et 3 % et 5 % à 6 % de PGE classés en strate 3 avec un taux de provisionnement compris entre 50 % et 55 % : il est possible d'utiliser ces taux de provisionnement pour les PGE car l'analyse des données d'établissements bancaires confirme que les taux de provisionnement des PGE sont proches de ceux des taux des autres crédits.

II - Des risques assumés par l'État et partiellement couverts

A - La couverture des risques pour l'État s'appuie sur la prime de garantie

À court terme, les PGE génèrent un gain budgétaire pour les finances publiques grâce à la prime versée à l'État par les banques à titre de rétribution de sa garantie. À moyen terme, le coût du dispositif dépendra du taux de défaillance des entreprises dans le remboursement de leurs prêts. Avec plus de 140 Md€ de prêts garantis jusqu'à 90 %, l'enjeu pour les finances publiques est potentiellement élevé.

Alors que, dans les dispositifs classiques de garantie gérés par Bpifrance, les entreprises s'acquittent de la totalité de la commission de garantie dès l'octroi du prêt, un dispositif plus favorable aux entreprises a été retenu dans le cadre du PGE. Les banques ont en effet avancé cette commission, en deux versements à l'État en début de prêt (la prime 2020 couvre la première année des prêts, puis la prime 2021 le reste de la durée d'amortissement des prêts souscrits en 2020). Les entreprises remboursent ensuite les établissements financiers au fil de l'amortissement du prêt.

En revanche, l'impact des appels en garantie sur le solde budgétaire sera étalé tout au long de la durée d'amortissement des prêts, soit jusqu'à 2027, à l'exception des prêts pour lesquels une prolongation sera décidée⁸⁷. Alors que le PLF 2022 anticipait un coût final de 2,5 Md€ pour un encours de 150 Md€, les nouvelles estimations menées en janvier 2022, avant le début de la guerre en Ukraine, ont conduit l'administration à réviser ce coût à 1,4 Md€ environ. Cette dernière estimation pourrait être ultérieurement révisée au regard du contexte géopolitique international.

Tableau n° 2 : estimation de l'impact des PGE pour le budget de l'État (encours de 150 Md€)

M€ (effet solde)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Avances sur indemnisation	- 5	- 191	- 2 299	-1 526	- 782	- 187	- 29	- 2	- 5 021
Solde sur pertes finales	0	0	14	170	113	58	14	2	372
Primes	277	1 774	1 077	97	0	0	0	0	3 225
Pertes nettes	272	1 583	-1 208	- 1 258	- 669	- 129	- 15	0	- 1 424

Source : DG Trésor, janvier 2022

⁸⁷ La durée des PGE peut être allongée, jusqu'à 10 ans, soit dans le cadre d'un redressement judiciaire (arrêté du 8 juillet 2021), soit après accord du médiateur du crédit (arrêté du 19 janvier 2022).

Règles applicables aux primes de garantie

La grille de rémunération de la garantie de l'État prévue dans le dispositif varie de 25 points de base à 200 points de base selon l'année de remboursement et la taille de l'entreprise. Les modalités de paiement sont les suivantes : la prime correspondant à la première année du prêt, donc avant le choix de maturité, est versée par la banque à l'État au moment où la garantie est accordée. Ce premier paiement est intervenu en 2020 pour les PGE signés en 2020 et en 2021 pour les PGE signés en 2021. Un second paiement, pour le reste des années de garantie, doit être versé par l'établissement financier à l'État au moment du choix de la durée d'amortissement, donc en 2021 (pour les PGE conclus en 2020) ou en 2022 (pour les PGE conclus en 2021).

Les banques peuvent refacturer le coût de la garantie à leurs clients, sous la forme d'un paiement au terme des 12 premiers mois pour la première année, puis en l'intégrant dans le taux pour les années suivantes. Les entreprises s'acquittent ainsi auprès des banques de la rémunération de la garantie de l'État au fil des remboursements du prêt.

En cas de remboursement anticipé, il n'est pas possible, ni pour les banques, ni pour les entreprises, d'obtenir la restitution des primes de garanties déjà versées à Bpifrance pour le compte de l'État.

En cas d'appel en garantie, la garantie de l'État couvre un pourcentage du capital, intérêts et accessoires restants dus de la créance jusqu'à la déchéance de son terme et inclut donc le remboursement des commissions déjà versées par la banque à l'État mais non encore remboursées par l'entreprise à la banque.

La chronique en comptabilité nationale diffère du point de vue des primes uniquement, qui sont étalées tout au long de l'amortissement des prêts.

**Tableau n° 3 : estimation de l'impact des PGE pour l'État
en comptabilité nationale (encours de 150 Md€)**

<i>M€ (effet solde)</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
<i>Avances sur indemnisation</i>	-6	-212	-2 555	-1 695	-869	-208	-32	-2	-5 579
<i>Solde sur pertes finales</i>	0	1	35	426	283	145	35	5	930
<i>Primes</i>	222	568	586	586	586	586	72	18	3 225
<i>Pertes nettes</i>	216	357	-1 933	-683	0	523	74	21	-1 424

Source : DG Trésor, janvier 2022

La comptabilité générale enregistre en engagements hors bilan les encours de prêts encore sous garantie et non enregistrés en provisions. Pour les grandes entreprises, ces montants étaient de 9 Md€ au 31 décembre 2021 et de 12,8 Md€ au 31 décembre 2020. Pour les autres entreprises, l'encours garanti est passé de 94,2 Md€ au 31 décembre 2020 à 87,8 Md€ au 31 décembre 2021 compte tenu des remboursements partiels ou totaux déjà opérés. Une provision a également été enregistrée (4 Md€) et correspond à la meilleure estimation possible à fin janvier 2022 de la sortie de ressources nécessaire à l'extinction de l'obligation envers un tiers. Cette estimation se base sur les prévisions de pertes de la Banque de France à fin janvier 2022 au titre des prêts accordés jusqu'au 31 décembre 2021 (4,3 Md€), de laquelle ont été déduits les appels en garantie déjà versés et enregistrés par ailleurs dans les comptes en charge (0,3 Md€).

L'allongement de la crise sanitaire a conduit le Gouvernement à adapter le PGE (différés prolongés à la demande, règles dérogatoires pour certaines grandes entreprises) et à permettre d'allonger sa durée en cas de difficulté (jusqu'à 10 ans). De ce fait, la garantie de l'État se trouve engagée sur des échéances variées et selon des modalités sensiblement différentes du schéma initial, pouvant se prolonger au-delà de 2027. Fin 2021, près de 200 M€ avaient déjà été décaissés auprès des banques dans le cadre d'appels en garantie. L'essentiel de ces décaissements (192,3 M€) relèvent d'avances provisionnelles qui seront peut-être partiellement remboursées à terme, suite à l'action de recouvrement des établissements financiers.

Un suivi annuel devrait donc être réalisé pour rendre compte au Parlement des évolutions de la garantie de l'État sur ces prêts, préciser les montants appelés en garantie chaque année et la typologie des défauts, actualiser les échéances des engagements et les niveaux de risques associés aux prêts restant à rembourser. Ce suivi pourrait être en partie intégré à l'analyse de la performance du programme budgétaire 114 *Appels en garantie de l'État*, qui est dépourvu d'indicateurs de performance sur les PGE. Des objectifs devraient être définis pour rendre compte de la qualité de gestion des appels en garantie, au-delà de la finalité du dispositif PGE de soutien de la trésorerie des entreprises face à la crise. Un indicateur sur le taux de recouvrement des créances PGE en défaut pourrait par exemple être déterminé afin de rendre compte de la qualité du suivi des appels en garantie. La cible pourrait être fixée à 45%, soit le taux de recouvrement moyen classiquement observé sur les crédits bancaires en défaut.

B - L'État ne se couvre que contre une partie des risques afférents au PGE

1 - Les primes de garanties couvrent partiellement les défauts

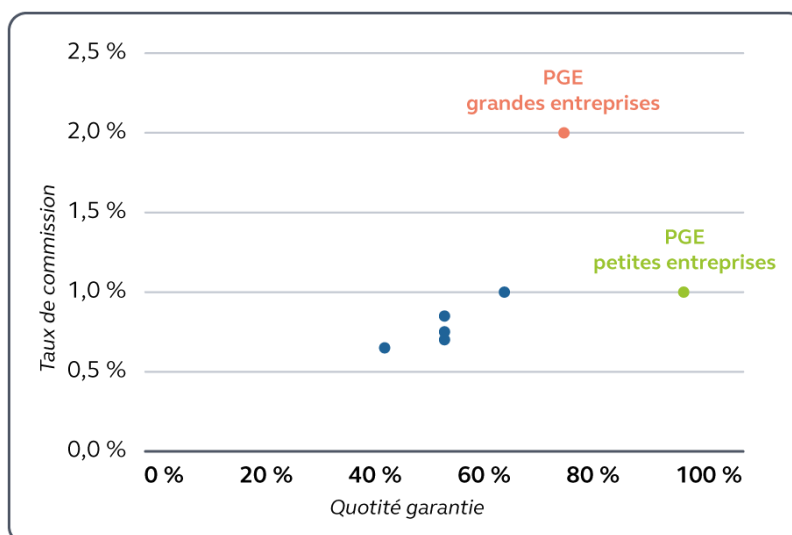
Les entreprises peuvent choisir, en accord avec leur banque, les modalités de remboursement des prêts dans la limite des cinq années d'amortissement. Il leur est en particulier possible de rembourser annuellement (donc avec un premier remboursement au bout de trois ans si l'entreprise retient deux ans de différé), voire à l'échéance. En échange de cette souplesse, le taux de garantie augmente progressivement et passe de 0,25 % la première année à 0,5 % par an les deuxième et troisième années puis à 1 % au-delà pour les entreprises réalisant moins de 50 M€ de chiffre d'affaires (soit environ 0,65 % en moyenne sur cinq ans), le tarif étant doublé pour les entreprises plus grandes (soit environ 1,6 % en moyenne sur cinq ans). Le doublement du barème pour les plus grandes entreprises s'explique par le fait que le dispositif de prêt garanti est en général sollicité par les grandes entreprises dont la situation financière est la plus délicate.

Le PGE avait pour objectif d'éviter des fermetures massives d'entreprises du fait de la pandémie, qui auraient engendré des coûts importants pour les finances publiques (prestations chômage, pertes de recettes...). La fixation d'une prime de garantie ne visait donc pas à équilibrer les coûts liés à ce dispositif d'urgence, mais à compenser partiellement le coût pour l'État des défauts futurs anticipés. Le niveau de cette prime est d'ailleurs inférieur aux taux de défaut classiquement observés, bien qu'il soit globalement en ligne avec les taux de commission appliqués par Bpifrance sur d'autres dispositifs de garantie⁸⁸.

Comme la plupart des pays de l'Union européenne, la France a retenu un barème fixe, déterminé par la Commission européenne. Il aurait pu être envisagé, comme au Danemark, de se couvrir davantage contre le risque de défaut et de prendre en compte la situation financière de chaque entreprise pour calibrer la commission.

⁸⁸ Les établissements financiers se couvrent contre le risque de crédit pour les crédits professionnels soit par des mécanismes de nantissement (nantissement de fonds de commerce par exemple), soit par des garanties de Bpifrance.

Graphique n° 34 : comparaison des taux de commission pratiqués sur différents dispositifs de garantie Bpifrance et sur le PGE



Source : Bpifrance, Traitement Cour des comptes. Les garanties de Bpifrance (points bleus) s'adressent essentiellement à des TPE/PME : création externe, création externe ex nihilo, transmission externe, développement externe, développement externe artisanal. Les commissions PGE présentées correspondent aux commissions les plus élevées appliquées en année 4, 5 ou 6 d'amortissement.

2 - Le barème des primes de garantie ne couvre pas le risque de remontée des taux de marché

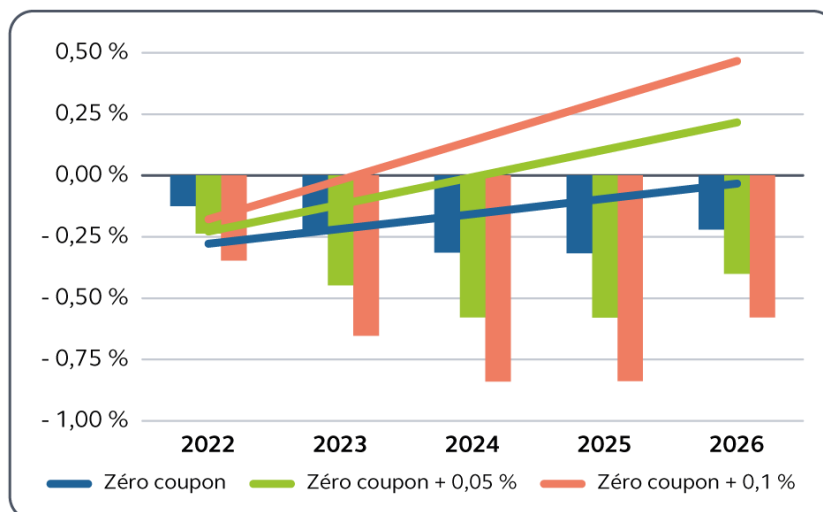
L'article 6 de l'arrêté du 23 mars 2020 prévoit que l'État indemnise, pour la quotité garantie, la perte actuarielle de l'établissement de crédit correspondant aux flux de remboursement restant dus et actualisés au taux d'intérêt du contrat du prêt tel qu'il s'appliquait avant l'appel en garantie.

Or si les taux d'intérêt de marché remontent, l'État devra, pour financer le paiement des primes, émettre des obligations à des taux supérieurs au taux du PGE. Il supportera donc une perte, égale à la différence entre les flux restant dus actualisés au taux de marché et les flux restant dus actualisés au taux initial du PGE.

La remontée des taux est progressive. Ainsi, pour les appels en garantie intervenant en 2022, le taux de marché est proche du taux du PGE, mais en revanche l'État doit financer l'intégralité des flux jusqu'à l'échéance finale du prêt (soit dans la plupart des cas jusqu'en 2026). Pour les appels en garantie intervenant plus tard, en 2025 par exemple, le taux de marché pourrait être potentiellement bien plus élevé que le taux du PGE. Cet écart

de taux est toutefois partiellement compensé par le fait que l'État ne doit se substituer à l'entreprise que pour une courte période (une année, 2026, pour les prêts souscrits en 2020 et au maximum trois années pour ceux souscrits en 2022). Des simulations montrent que si la remontée des taux suivait la courbe des taux à fin août 2021, la perte pour l'État (en pourcentage des montants de PGE) liée au risque de taux représenterait 0,12 % en 2022, 0,24 % en 2023 et 0,31 % les années suivantes. Avec une remontée des taux plus marquée, par exemple de 0,1% supérieure chaque année aux taux obtenus à partir de la courbe des taux, la perte pour l'État serait substantielle : elle atteindrait 0,35 % en 2022, puis 0,84 % en 2024 et 2025.

Graphique n° 35 : taux de marché et perte engendrée pour l'État par le risque de taux



Source : Cour des comptes

C - Un coût pour l'État lié aux éventuels effets d'aubaine et aux mécanismes d'optimisation

L'urgence dans laquelle a été conçu le dispositif et le succès immédiat qu'il a connu ont conduit à engager les finances publiques sur des montants massifs en un temps extrêmement réduit, et sur un nombre d'acteurs très divers. De plus, dans un souci de rapidité, il a été demandé aux établissements bancaires de ne pas solliciter excessivement les entreprises en ce qui concerne les pièces constitutives des dossiers de prêt (par exemple sur les projections financières). Les enjeux de déploiement des prêts n'ont donc pas permis de mettre en place un contrôle *ex ante* approfondi visant à limiter les comportements d'optimisation ou de potentiels effets d'aubaine.

1 - De possibles effets d'aubaine dont l'ampleur apparaît limitée

Les premiers effets d'aubaine auraient pu se manifester au moment de la souscription du PGE, par un détournement du dispositif de son objectif initial. Le principal risque était que les fonds du PGE soient utilisés pour rembourser des lignes de crédits pré-existantes. Les entreprises pouvaient avoir un intérêt partagé avec les banques à remplacer une dette bancaire assortie d'une commission plus élevée et de garanties personnelles ou commerciales (compte client) par un PGE avec peu de commissions et une garantie tierce, celle de l'État. Le remboursement d'anciens crédits était cependant interdit au moment de l'octroi de la garantie, en vertu du critère « d'additionnalité »⁸⁹, qui consiste à s'assurer que la banque a bien accru ses expositions sur l'entreprise, lorsqu'elle a accordé le prêt (accroissement du niveau des encours tirés).

L'analyse des données de la Banque de France sur les évolutions des encours et des flux de nouveaux crédits, ainsi que les résultats de l'enquête quantitative menée par la Cour, suggèrent l'absence de comportements d'optimisation de ce type. Si 35 % des entreprises bénéficiaires du PGE ont remboursé des lignes de crédit existantes depuis la souscription de leur PGE, seulement 2 % d'entre elles l'ont fait plus rapidement que prévu.

La « juniorisation » des créances PGE par rapport aux autres dettes dont sont redevables les entreprises est un risque qui peut aussi apparaître progressivement, au fur et à mesure de leur remboursement. Le PGE peut en effet devenir subordonné aux nouvelles dettes que l'entreprise souscrit pendant la durée d'amortissement : les nouveaux prêts pourraient avoir des maturités plus courtes que le PGE et être ainsi remboursés en premier.

Pour les PGE souscrits au début de la pandémie, ce risque ne semble pas avéré. Seuls 5 % des bénéficiaires interrogés dans le cadre de l'enquête de la Cour ont en effet déclaré avoir souscrit d'autres prêts. Les données de la Banque de France ne montrent pas non plus de raccourcissement opportuniste de la durée des nouveaux prêts : sauf au plus fort de la crise, les maturités des nouveaux crédits ont au contraire eu tendance à s'accroître.

Enfin, si les banques apprécient la situation financière consolidée de leurs clients lors de la distribution des PGE, il n'y a *a priori* pas eu d'approche européenne dans l'octroi des PGE, y compris au sein des filiales européennes des groupes bancaires. L'administration précise dans la FAQ que l'État n'encadre pas l'utilisation des fonds mis à disposition dans le cadre du PGE dans le cadre du dispositif « de masse », hors dispositif réservé aux grandes entreprises (cf. engagement de responsabilité mentionné supra), mais qu'il est attendu « une mobilisation des fonds aux fins de préservation de l'activité et de l'emploi en France ». Aucune modalité concrète de contrôle n'a été mise en place à ce jour et il n'est pas possible de vérifier l'existence d'éventuels mécanismes d'optimisation au sein des groupes français et étrangers.

⁸⁹ Article 2 de l'arrêté du 23 mars 2020.

Toutefois, ces potentiels effets d'aubaine sont probablement limités : 97 % (92 % en montant de PGE) des bénéficiaires de PGE appartenant à un groupe sont en effet issus d'un groupe français et les échanges de la Cour avec les entreprises et les institutions financières ne confortent pas non plus l'hypothèse de tels mécanismes d'optimisation.

2 - Des fraudes limitées à ce stade mais un risque à surveiller

Des mesures visant à prévenir les comportements frauduleux ont été intégrées dès la conception des PGE. En particulier, l'implication des banques (et donc de leurs équipes conformité et anti-fraude) dans le dispositif est fondamentale. Leur faire porter une partie du risque de crédit et les associer étroitement à la sélection des entreprises, souvent déjà clientes et connues, devaient prévenir les risques d'attribution d'un prêt à une entreprise sans existence juridique ou activité réelle.

Le délai de carence de deux mois, bien qu'il soit court par rapport au délai de trois mois habituellement retenu par les banques pour classer un prêt comme non-performant, constitue aussi une disposition antifraudes pour l'État. Il vise à ce que l'octroi de PGE soit soumis à des diligences normales de la part des banques et qu'elles écartent les entreprises les plus risquées. La plateforme mise en place par Bpifrance a enfin permis de s'assurer de l'identité des bénéficiaires et du respect des plafonds de prêt, sur la base des montants de chiffres d'affaires et de masse salariale déclarés par les entreprises, charge aux banques d'en vérifier l'exactitude en les comparant avec les données comptables dont elles disposent.

La détection et la lutte contre la fraude par les banques dans les dossiers de PGE relèvent des organisations classiques mises en place à plusieurs niveaux par les réseaux bancaires, avec une première détection décentralisée, via les agences et les centres d'affaires et, en parallèle, une seconde détection réalisée au niveau central sur la base des données comptables et bancaires. Les banques et la FBF ont également eu des échanges réguliers avec les services de l'État pour identifier les pratiques de fraude les plus courantes et pour signaler d'éventuelles suspicions.

À fin janvier 2022, les cas de fraude avérée sont très rares : 1 062 déclarations de soupçon reçues par Tracfin depuis 2020 mentionnaient un potentiel détournement de PGE, ne constituant pas nécessairement le motif principal de la transmission. L'analyse de Tracfin a conduit à enquêter ou transmettre à l'autorité judiciaire dix dossiers représentant un enjeu de 22 M€ de prêts garantis. Les échéances de remboursement des prêts à partir de 2022 pouvant révéler de nouvelles fraudes, le service a mis en place des outils internes de surveillance et de prise en charge des cas qui seront portés à sa connaissance.

Si le nombre de cas de fraude identifiés à ce jour est limité, les déclarations de soupçons sont de plus en plus nombreuses et font état de doutes croissants sur l'utilisation des fonds issus des prêts. Les fraudes identifiées relèvent principalement de l'usage de faux, d'abus de confiance au préjudice de l'établissement prêteur, qui a refusé le prêt avant de transmettre sa déclaration, ou d'abus de biens sociaux au détriment de la société bénéficiaire du prêt. Certains dossiers ont pu aussi constituer le point de départ d'investigations plus poussées sur des motifs de criminalité économique et financière « classique » (blanchiment, financement du terrorisme).

Les dossiers les plus récents mettent surtout en évidence une utilisation abusive des fonds à titre personnel. Or, bien que des clauses usuelles ont pu être ponctuellement convenues entre la banque et l'emprunteur⁹⁰, aucune disposition légale ou réglementaire ne précise de règles spécifiques d'affectation des fonds au titre d'un PGE. Ainsi, comme il s'agit de fonds privés, la qualification pénale de détournement de fonds publics ne pourrait pas être envisagée.

De même, à part en cas de faux documents (ou de tout autre moyen de manœuvre frauduleuse), la qualification d'escroquerie ne pourrait pas non plus être utilisée. Seul le détournement de fonds privés pour usage privé, c'est-à-dire des cas d'abus de confiance au préjudice de la banque ou d'abus de biens sociaux, pourrait donc relever d'une qualification pénale. Ceci limite l'intervention de l'administration aux détournements les plus grossiers (virement sur un compte personnel par exemple), et exclut les cas plus discutables (affectation de la trésorerie à des versements de dividendes, ou au patrimoine personnel d'un entrepreneur individuel par exemple).

Les quelques dossiers relevés à ce stade par les services de contrôle ne sont donc sans doute pas représentatifs de l'ampleur de la fraude aux PGE. Seule une partie des opérations frauduleuses pourra être identifiée et conduire à caractériser une infraction. La détection des dissimulations sera aussi difficile parce que les entreprises fraudeuses sont souvent multi-bancarisées et parce que les défauts de remboursements, susceptibles de dévoiler des mouvements de fonds suspects, pourront intervenir tout au long de l'amortissement des prêts.

Alors que l'arrêté du 23 mars 2020 précise en son article 3 que les entreprises éligibles au dispositif doivent avoir une activité économique, près de 4 300 entreprises (pour des montants de PGE de 325 M€) sur les 660 000 bénéficiaires de PGE étaient classées en avril 2021 comme « cessées » par la statistique d'entreprises, c'est-à-dire ayant cessé leur

⁹⁰ À titre d'exemple, des conditions particulières ont été ajoutées au contrat type PGE de certaines banques : « *Le présent contrat est un prêt de trésorerie avec garantie de l'État « PGE ». Il est octroyé pour faire face aux conséquences économiques et financières de la pandémie de Covid-19* ».

activité⁹¹, faisant craindre la réactivation d'entreprises dormantes pour bénéficier d'un PGE. Ces entreprises classées comme « cessées » appartiennent notamment au secteur de la construction (561 PGE pour un montant de 30 M€), du commerce (845 PGE pour un montant de 82 M€), de l'hébergement et restauration (589 PGE pour un montant de 23 M€) et de la santé (596 PGE pour un montant de 33 M€). Celles qui, à juillet 2021, avaient fourni une date d'échéance de prêt, amortissent toutes leur PGE jusqu'en 2026.

L'ampleur des fraudes semble bien supérieure à l'étranger, en particulier dans les pays ayant opté pour des taux de garantie de 100 %. Au Royaume-Uni, le ministère des affaires, de l'énergie et de la stratégie industrielle (BEIS) a, à la suite d'un rapport du *National Audit Office*, estimé que la fraude et les pertes sur prêts dues à des défauts de paiement pourraient coûter aux contribuables anglais jusqu'à 17 Md£, avec un taux de fraude estimé entre 7,5 % et 11 % des prêts. Les prêts garantis anglais, distribués largement par les banques (plus de 47 Md£ ont été débloqués au profit de 1,5 million d'entreprises de mai 2020 à septembre 2021), sont en effet assortis d'une garantie gouvernementale à 100 %.

Aux États-Unis, un rapport du bureau d'inspection générale (OIG) de la *Small Business Administration* (SBA) souligne que près de 55 000 prêts représentant 7 Md\$ auraient été délivrés à des entreprises non éligibles⁹². Face à l'ampleur du phénomène, un coordinateur national de la lutte contre la fraude liée aux aides publiques dans le cadre de la pandémie a été nommé en décembre 2021. Ces fraudes aux prêts et à l'assurance chômage sont estimées à plus de 100 Md\$ et les enquêtes, encore en cours, avaient permis en janvier 2022 de restituer 2,3 Md\$.

La Cour recommande cependant de mener des investigations complémentaires sur un échantillon de bénéficiaires de PGE parmi les entreprises enregistrées comme ayant cessé leur activité et dans certains secteurs à risque. Tracfin et la DG Trésor devraient ainsi faire régulièrement le point avec chaque réseau bancaire sur les contrôles opérés et fixer aux banques des orientations. Ce contrôle d'un échantillon de prêts devrait être inclus dans les conventions de garantie liant les banques à Bpifrance et pourrait être complété par un contrôle ciblé de la DGFIP, afin d'identifier les éventuels bénéficiaires « dormants » et de dresser le bilan de l'ensemble des aides publiques qu'ils ont perçues.

⁹¹ Le passage à l'état « cessée » dans la base Sirène, qui recense les entreprises en France, découle de la prise en compte d'une déclaration de cessation administrative, en théorie définitive mais, en pratique, il existe un certain nombre d'entreprises qui présentent un état « cessé » entre deux périodes à l'état « actif ». Par ailleurs, certaines entreprises peuvent être inactives sans avoir déclaré une cessation d'activité.

⁹² La plupart du temps créées après le lancement du programme ou dont le prêt consenti est incohérent avec la taille/nombre de salariés de l'entreprise.

D - Les PGE doivent être suivis dans les procédures de restructuration à venir

Avec la crise sanitaire, plusieurs ajustements ont été apportés aux procédures judiciaires de droit commun⁹³ pour favoriser un accompagnement de qualité des entreprises en difficultés et étendre le recours aux procédures préventives qui restent encore trop peu sollicitées.

En parallèle des évolutions apportées aux dispositions de droit commun, le traitement des PGE dans les procédures de restructuration a été progressivement précisé.

L'arrêté du 8 juillet 2021 a tout d'abord permis d'étendre la durée de la garantie de l'État et de faciliter l'allongement du remboursement des PGE au-delà de la durée de six ans dans le cadre des procédures de restructuration amiable (mandat et conciliation) et judiciaire (sauvegarde, redressement judiciaire, procédure de traitement de sortie de crise).

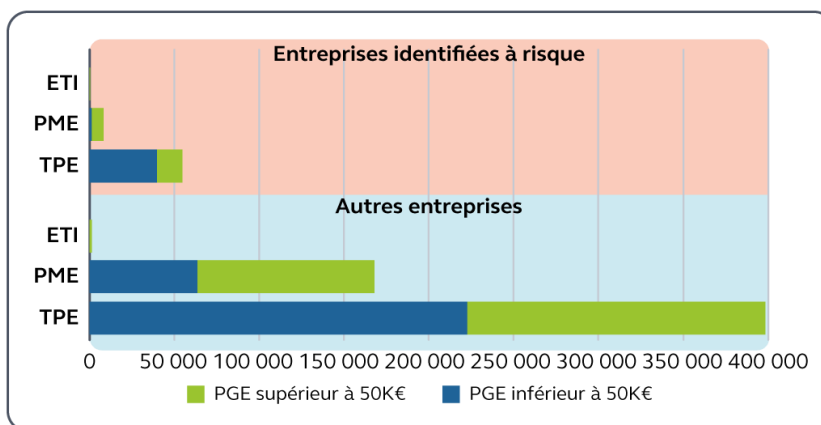
L'arrêté du 19 janvier 2022 élargit cette possibilité en autorisant, sous réserve de la validation du médiateur du crédit, l'allongement des PGE qui font l'objet d'une restructuration sans que l'entreprise ne soit entrée en procédure judiciaire (article 4). Ce dispositif, précisé dans un « accord de place » entre la fédération des banques françaises, la Banque de France et l'État, est réservé aux entreprises ayant contracté des PGE d'un montant inférieur à 50 000€ et respectant deux conditions : avoir une difficulté avérée d'honorer ses échéances pour 2022 et présenter de réelles perspectives de rebond pour le moyen terme⁹⁴. L'expert-comptable de l'entreprise doit confirmer le respect de ces deux conditions, sur la base des éléments dont il dispose (plan de trésorerie à 12 ans, état des créances fiscales et sociales...) et la médiation a le rôle inédit d'ouvrir une procédure de restructuration entre l'entreprise et sa banque. La restructuration peut permettre d'allonger la durée de l'échéancier des remboursements jusqu'à 8 ans, voire 10 ans dans des cas exceptionnels. Le début des remboursements peut être également décalé exceptionnellement jusqu'à 6 mois, tout en respectant la durée globale de remboursement. L'ouverture par la médiation d'une telle procédure ne présage pas de l'accord *in fine* de la banque sur la restructuration proposée. Si la banque refuse et que dans la foulée l'entreprise ne respecte pas ses échéances, la banque peut d'ailleurs faire appel en garantie.

⁹³ Cf. Annexe 6. Ordonnance n° 2020-341 du 27 mars 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles à l'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions de procédure pénale, et l'ordonnance n° 2020-596 du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

⁹⁴ Le dispositif mis en place ne concerne que les remboursements intervenant en 2022. Au-delà de 50 000€ de prêt, l'entreprise peut s'adresser au conseiller départemental à la sortie de crise qui est chargé, après expertise, d'orienter vers le dispositif le plus adapté : la médiation du crédit, une procédure amiable/collective ou un autre dispositif du plan de sortie de crise.

La plupart des entreprises identifiées comme « à risque » par la Cour ont souscrit un PGE inférieur à 50 000 € et devraient pouvoir bénéficier de ce dispositif, sous réserve de respecter les deux conditions supplémentaires précédemment mentionnées. Les quelques PME « à risque » qui ont bénéficié de PGE supérieurs au seuil de 50 000€ devront en revanche s'adresser au préalable au conseiller départemental à la sortie de crise pour être orientées au cas par cas (vers ce dispositif de médiation du crédit mais aussi vers une procédure amiable/collective ou une autre mesure).

Graphique n° 36 : nombre de bénéficiaires par taille en fonction de l'enveloppe du prêt et du risque



Source : Bpifrance, Déclarations fiscales 2019 et 2020, traitement Cour des comptes

Pour les plus grandes entreprises, l'arrêté du 19 janvier 2022 apporte également des clarifications sur les possibilités ouvertes en cas de restructuration. Il est ainsi possible d'envisager des restructurations hybrides des PGE (article 5 de l'arrêté du 19 janvier 2022), en traitant séparément différentes parts du prêt, sans qu'un traitement ne l'emporte sur la totalité des sommes en jeu.

Une restructuration aboutissant à la conversion en actions de tout ou partie du PGE conduit par ailleurs automatiquement l'État à intervenir en garantie : la banque est indemnisée à hauteur de 90 % des sommes garanties (article 6 de l'arrêté du 19 janvier 2022), puis, en cas de « retour à meilleure fortune », doit rétrocéder à l'État tout ou partie de l'indemnité obtenue. Ainsi, la banque n'est pas désincitée à procéder à des conversions en capital, qui ont le même effet qu'un abandon de créance pour les appels en garantie s'agissant du PGE puisqu'elle perçoit immédiatement les indemnités. En cas de conversion du PGE en capital, l'obligation réglementaire de rétrocéder à l'État les produits issus d'un éventuel « retour à meilleure fortune » s'applique aussi désormais non seulement

aux établissements financiers mais également aux actionnaires détenteurs des actions PGE, en particulier aux fiducies⁹⁵ qui pourraient être amenées à gérer ces actions pour le compte des banques et de l'État.

Ces solutions ne conviennent pas en revanche pour de plus petites entreprises, dont les actions sont non cotées et qui peineraient sans doute à trouver un fiduciaire, faute de marché permettant de valoriser ces droits de propriété.

Les entreprises de taille moyenne, ou les petites entreprises ne respectant pas les conditions relativement contraignantes de la procédure proposée *via* le médiateur du crédit, ne disposent donc d'aucun dispositif *ad hoc* pour faciliter les restructurations. Dans ces dossiers, la sauvegarde des intérêts de l'État en cas de restructuration, bien que facilitée par la présence d'un tiers (juridictions), reposera beaucoup sur l'implication des établissements financiers. Dans les cas plus particuliers de conversion du PGE en capital, cette sauvegarde s'appuiera essentiellement sur l'action des banques pour favoriser le retour à meilleure fortune et leur suivi, sur une durée potentiellement longue, pour rétrocéder une partie de la plus-value à l'État.

Plus généralement, les PGE qui feront l'objet d'un allongement devront bénéficier d'un suivi attentif. En effet, la directive européenne « restructuration et insolvabilité »⁹⁶ permet de constituer des classes de créanciers, en fonction des privilèges contractuels et légaux donc en fonction d'intérêts économiques communs et permet au tribunal d'arrêter un plan alors même que toutes les classes n'ont pas un avis favorable. Le juge doit s'assurer cependant qu'aucun créancier ne soit en situation défavorable en cas de liquidation. Ainsi, pour les PGE, si la banque fait appel en garantie pendant la procédure ou si le dossier est important, et donc traité au niveau du CIRI, l'État pourrait intervenir en tant que créancier et il n'est pas prévu qu'il soit subrogé aux droits des autres créanciers en cas de restructuration : le PGE sera traité comme les autres créances. En revanche, la situation est moins claire si la banque fait appel en garantie en toute fin de procédure, sachant que l'extension de la garantie en cas de restructuration peut l'inciter à attendre la conclusion de l'accord ou du plan de sauvegarde. L'ordonnance prévoit de protéger les garants⁹⁷

⁹⁵ Contrat par lequel une personne (physique ou morale) transfère tout ou partie de ses biens à une autre personne, à charge pour celui-ci d'agir au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires.

⁹⁶ Directive n°2019/1023 du 20 juin 2019 qui permet de commencer à harmoniser les règles relatives au traitement des difficultés des entreprises au sein de l'Union européenne. L'ordonnance du 15 septembre 2021 transpose cette directive et réforme le droit des entreprises en difficultés, en pérennisant depuis les procédures ouvertes depuis le 1er octobre 2021 un certain nombre de mesures décidées pendant la crise sanitaire.

⁹⁷ Article 26 de l'ordonnance qui précise que « les personnes coobligées ou ayant une sûreté personnelle ou ayant affecté ou cédé un bien en garantie, lorsqu'elles sont poursuivies, ne peuvent se voir opposer l'état des créances lorsque la décision d'admission prévue à l'article L.624-2 ne leur a pas été notifiée » : en d'autres termes, l'obligation de notification permet à la caution de faire valoir ses droits alors même que le juge a statué sur la créance.

mais ces dispositions semblent s'appliquer davantage aux garants privés : cette protection juridique des intérêts de l'État serait à vérifier pour les PGE dans le cas des plus petites restructurations où l'intervention de l'État serait trop tardive pour pouvoir être intégrée au plan de restructuration.

Au-delà de ces précisions juridiques, il apparaît nécessaire d'identifier les modalités pratiques de suivi et de représentation des intérêts de l'État dès le début du plan de restructuration : si le CIRI ou le délégué interministériel aux restructurations peuvent y veiller pour les plus grandes entreprises, la question se pose pour les petites entreprises, avec un rôle qui pourrait le cas échéant être confié au directeur départemental des finances publiques, vice-président du Codefi, ou au commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises au sein du comité de sortie de crise, ou encore au médiateur du crédit, sous réserve d'une clarification du mandat donné. À ce jour, l'administration estime que l'alignement des intérêts entre les banques et l'État tel que prévu dans la conception des PGE devrait permettre de prévenir tout risque.

Il serait néanmoins judicieux de désigner un représentant de l'État qui serait informé, via les comités de sortie de crise, des procédures de restructuration des PGE et qui serait chargé de veiller aux intérêts de l'État dans le cadre de ces restructurations.

E - À ce jour, un coût prévisionnel des PGE pour l'État contenu

1 - Les estimations convergent vers un taux de sinistralité compris entre 3,0 % et 4,0 %

Sous réserve que les tensions internationales et leurs répercussions sur les prix de l'énergie en 2022 n'entravent pas les capacités de rebond de l'économie française, les analyses menées par la Cour sont plutôt rassurantes quant à la capacité des entreprises à honorer leurs remboursements futurs. Elles confirment les entretiens réalisés avec les acteurs bancaires qui indiquent avoir procédé à une analyse financière normale des demandes de PGE.

Elles confortent aussi les estimations des pertes prévisionnelles de PGE – relativement faibles – réalisées à échéances régulières par la Banque de France d'une part, et par Bpifrance d'autre part, à partir de données historiques sur les taux de défaut.

Ces calculs reposent sur de nombreuses hypothèses mais s'appuient sur une méthodologie proche qui consiste à appliquer un choc d'un ou deux ans sur les comptes de résultat et les bilans des entreprises puis à estimer

l'impact de ce choc sur la notation de l'entreprise. De nouvelles notations sont alors obtenues et des probabilités de défaillance, soit issues de données historiques, soit issues de projections, sont appliqués aux entreprises en fonction de leur nouvelle classe de notation. Enfin, pour estimer le niveau de perte finale, un taux de perte (LGD⁹⁸), établi à partir de données historiques est appliqué aux encours en défaut.

À partir de cette méthodologie, la Banque de France a conduit plusieurs estimations. Dans les comptes de l'État 2020, le taux de perte a été estimé à 5,25 %, mais à partir d'hypothèses fortes sur les choix, alors inconnus, de remboursement et de différé par les bénéficiaires de PGE. Dans le cadre du PLF pour 2022, le taux de perte a été revu en baisse à 3,78 % du fait de l'intégration des choix définitifs d'une partie des entreprises, moins risqués que les hypothèses conservatrices précédemment retenues. Cette estimation a de nouveau été révisée à la baisse en janvier 2022, à 3,1 %, en réduisant d'une année la simulation de la période de crise. Le taux de perte de 3,1 % correspond à une perte brute de 5,0 Md€ et à une perte nette de 1,4 Md€, une fois les primes perçues retranchées. Il ne tient cependant pas compte de la dégradation du contexte géopolitique international et de l'impact sur l'économie française de la guerre en Ukraine.

Les estimations menées par d'autres organismes conduisent à des résultats en général convergents. Au moment de la présentation du PLF pour 2022, l'Institut des politiques publiques estimait le taux de sinistralité à 4,6 %, soit, en tenant compte des faillites déjà déclarées, un taux de défaut très proche de celui de la Banque de France. Bpifrance proposait des chiffres un peu supérieurs : le taux de perte estimé en octobre 2020 était compris entre 4,7 % et 7,6 %, puis la fourchette a été réactualisée à la hausse (6,1 % à 9,3 %) au début de l'année 2021.

2 - La sensibilité de ces estimations aux hypothèses méthodologiques semble contenue à ce jour

Sur la base des travaux de la Banque de France, la DG Trésor a retenu un scénario pour lequel est observé pendant un an seulement une vague de défaillance d'entreprises : pendant cette année, l'économie est « stressée », ce qui induit, au-delà de probabilité de défaillance plus élevées cette année-là, des transitions d'entreprises vers des cotes dégradées. Dans le cas où cette période « stressée » serait d'une année plus longue, la Banque de France estime que le coût des PGE serait accru de 1,6 Md€ environ conduisant à un taux de perte de 4,2%.

⁹⁸ *Loss Given Default* : sommes perdues au final après toutes actions de mise en recouvrement par un créateur lorsqu'un emprunteur fait défaut.

D'autres hypothèses sont structurantes dans l'estimation et introduisent des aléas plutôt à la hausse sur le coût du PGE, mais dont l'effet, dans les circonstances économiques de début 2022, serait contenu d'après les calculs de la Cour.

Tout d'abord, les données sur les choix de durée d'amortissement des PGE se stabilisent progressivement. La Banque de France a donc retenu pour ses calculs des maturités moyennes⁹⁹ de 3,59 ans pour les entreprises ayant choisi deux ans de différé et de 4,59 ans pour les entreprises n'ayant choisi qu'un an de différé. Dans le cas où les entreprises retiendraient intégralement la maturité maximale (quatre ans pour les entreprises ayant choisi deux ans de différé et cinq ans pour les entreprises ayant choisi un an de différé), le coût des PGE pour l'État serait relevé de 0,3 Md€.

La façon dont les entreprises cotées sont déclassées en « période stressée » est par ailleurs calibrée forfaitairement sur un contexte de stress de l'économie semblable à ce qui a été connu en 2020. Or la remontée de l'inflation et la crise énergétique pourraient, s'ils étaient ajoutés à un nouvel hypothétique contexte économique stressé équivalent à celui de 2020, affecter encore davantage les comptes des entreprises. À titre d'exemple, si le déclassement des entreprises cotées était 20 % plus fort¹⁰⁰, la Cour estime que le coût du PGE pour l'État serait alors renchéri d'environ 0,6 Md€.

La probabilité de défaillance des entreprises non cotées est également un paramètre essentiel de l'estimation. Les entreprises non cotées représentent en effet plus des trois quarts des entreprises bénéficiaires de PGE en nombre et plus d'un quart des montants distribués.

Tableau n° 4 : répartition des PGE par cotation Banque de France

Cotes	Octroi		Remboursement	
	Nombre de PGE	Montant en Md€	% de PGE remboursés	Montant restant dû en Md€
1 à 4+	91 632	65,0	18 %	48,1
4 à 6-	96 125	38,1	6 %	34,6
7,8, P	7 751	0,5	2 %	0,5
0	588 289	43,6	9 %	37,0
Total	783 797	147,1	10 %	120,1

Source : Banque de France pour la Mission d'accompagnement des entreprises en sortie de crise

⁹⁹ Qui s'appuient sur un sondage réalisé par la FBF à l'été 2021.

¹⁰⁰ Il est par exemple supposé que 24 % des entreprises cotées 5+ restent, après une année de choc, en classe 5+. 50 % d'entre elles sont déclassées en cote 5 et 26 % en cote 6. Dans un scénario où le déclassement est plus fort de 20 %, la Cour estime que seules 4 % resteraient classées en 5 +, 63 % seraient déclassées en cote 5 et 33 % en cote 6.

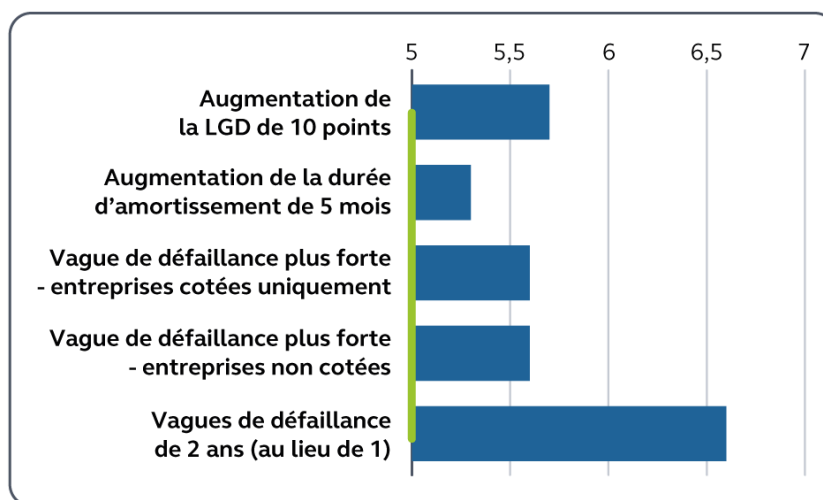
Dans les évaluations successives retenues pour les projets de loi de finances, la Banque de France et la DG Trésor ont retenu une probabilité de défaillance à horizon un an égale : (i) à 0,52 % pour les années simulées en dehors de la période de crise ; (ii) à 1,72 % pour les années simulées dans la période de crise. Ce dernier chiffre est assez proche de ce qui est simulé en période de crise pour les entreprises cotées 5+ (1,74 % de probabilité de défaillance à horizon un an). En supposant une probabilité de défaillance encore supérieure, quadruplée pour les entreprises non cotées par rapport à une période normale (entre 3 % et 3,5 % au lieu de 0,52 %), les pertes brutes seraient relevées d'environ 0,6 Md€.

Cette sensibilité montre l'intérêt qu'il y aurait à étendre l'analyse de la situation financière des entreprises, aujourd'hui réalisée par la Banque de France pour des entreprises de plus de 750 000 € de chiffre d'affaires, à des entreprises de plus petite taille, qui représentent l'essentiel des bénéficiaires des prêts garantis. La Banque de France a d'ores et déjà initié des démarches en ce sens, sur la base d'un processus automatisé : il conviendrait de poursuivre et de renforcer ces travaux.

Enfin, le choix de la LGD (« *Loss given default* » ou perte encourue en cas de défaut) est structurant. La Banque de France a retenu une LGD de 60 % pour les grandes entreprises et les ETI, et de 80 % pour les autres¹⁰¹ : la perte finale après actions de mise en recouvrement est en effet structurellement plus faible pour les grandes entreprises qui disposent d'actifs qui peuvent couvrir une partie des pertes. Ces pourcentages ont été calibrés avec l'ACPR, en tenant compte du fait qu'il n'y avait pas d'autres sûretés que la garantie de l'État sur le PGE. Des pertes en cas de défaut plus élevées, de l'ordre de 70 % pour les grandes entreprises et les ETI et de 90 % pour les autres impliqueraient un renchérissement du coût du PGE de l'ordre de 0,7 Md€.

¹⁰¹ Le taux de LGD (« *loss given default* ») standard applicable aux expositions senior non collatéralisées sur les entreprises, et défini à l'article 161(1)(a) du règlement CRR (cf. article 9.2 de l'annexe 1 à l'acte d'adhésion des banques auprès de Bpifrance), est de 45 %.

Graphique n° 37 : sensibilité du coût des PGE aux principales hypothèses d'estimation



Source : données Banque de France, traitement Cour des comptes

L'estimation du coût net pour l'État de 1,4 Md€ (pour 150 Md€ de PGE distribués) est donc assez sensible aux hypothèses retenues, mais devrait demeurer inférieure à 3 Md€ même avec des hypothèses plus dégradées. Compte tenu des remboursements déjà réalisés par près de la moitié des bénéficiaires de PGE¹⁰², l'encours garanti pour le « PGE de masse » et enregistré en engagements hors bilan dans les comptes de l'État à fin 2021 n'est d'ailleurs plus que de 97,1 Md€ (contre 107,1 Md€ en 2020, en tenant compte des PGE accordés au titre de 2020 et des quotités garanties).

Le coût final pour les finances publiques dépendra de l'impact *in fine* des PGE sur les entreprises bénéficiaires et leur trajectoire (investissement, trésorerie, effectifs, chiffre d'affaires...) qui ne pourra être évalué que par une étude économétrique lorsque le recul le permettra.

¹⁰² 16 % ayant remboursé l'intégralité de leur prêt en 2021 et 32 % ayant choisi un différé d'un an et donc ayant débuté leurs remboursements en 2021.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le partage des risques avec les banques se fait notamment au travers de la quotité du prêt qui reste à leur charge en cas de défaillance de l'entreprise (au moins 10 %). Dans un contexte de refinancement facilité par les autorités monétaires européennes, la Cour estime que les paramètres des PGE, en particulier les modalités d'appel en garantie avec une avance provisionnelle élevée, sont globalement sécurisants pour les banques qui n'ont pas subi de pertes liées à la distribution des PGE. Le coût du risque apparaît à ce stade contenu pour les banques : la souscription massive des PGE a fortement augmenté le volume des créances détenues sur les entreprises mais la garantie de l'État a permis de limiter la progression de la pondération en risque. Comme les banques n'assument qu'une faible partie du risque, sur la part non garantie des PGE, les taux de couverture utilisés pour le calcul des provisions sont aussi bien plus faibles que celui des autres crédits. Les paramètres ont donc contribué à limiter la chute de la rentabilité des établissements financiers en 2020.

Cette situation favorable est cependant susceptible d'évoluer. En témoigne la progression de la part des PGE classés comme à risque (strate 2, préalable éventuel au classement en prêt non performant), dans des proportions plus importantes que pour les crédits classiques et que chez nos partenaires européens. Comme les taux d'intérêt varient peu selon le profil des emprunteurs, les banques ne sont que partiellement couvertes contre le risque de défaut et une croissance des risques de défaut de remboursement des PGE contraindrait les banques à provisionner davantage avec un impact négatif sur leurs résultats. Une remontée de l'inflation pourrait aussi conduire à renchérir le coût de refinancement des banques et réduire leur capacité d'intervention dans l'économie.

Au terme de son analyse, la Cour estime que le coût du dispositif des PGE pour l'État devrait être contenu. Du point de vue de l'État, la couverture des risques passe par la prime de garantie qui a été calibrée conformément au barème de la Commission européenne. Par rapport à des mécanismes usuels de prêts garantis, les modalités de paiement de cette prime, avancée par les banques, sont plus favorables aux entreprises et le barème favorise les petites entreprises. La tarification de la garantie n'intègre pas le risque de remontée des taux d'intérêt, que l'État assumerait seul. Ce choix peut se comprendre dans le contexte de la crise et de taux bas mais ce paramètre devrait être anticipé dans le cadre de la conception d'un dispositif de prêt garanti. Le coût pour l'État, compte tenu des primes de garantie encaissées et des prévisions d'appels en garantie en fonction des défaillances des entreprises, est estimé en dessous de 3 Md€ pour un encours de 150 Md€.

Les fraudes ou les effets d'aubaine pourraient majorer ce coût. Ils ont donc fait l'objet d'une analyse par la Cour. Les effets d'aubaine auraient pu être importants, notamment au cours de la vie du PGE. Ils s'avèrent, au vu des données et des investigations de la Cour, limités à ce stade dans leur impact. Des mécanismes de prévention des fraudes ont bien été intégrés dès la conception des PGE (responsabilisation des banques), permettant de limiter le risque par rapport à d'autres pays. Les déclarations de soupçons auprès de Tracfin, en particulier au titre d'une utilisation abusive des fonds à des fins personnelles, croissent cependant continument et des contrôles devraient être menés ex post sur un échantillon de PGE susceptibles d'avoir été souscrits par des entreprises dormantes.

L'impact des PGE sur les comptes de l'État dépendra également de leur traitement dans le cadre des restructurations futures. Dans cette perspective, la durée de la garantie de l'État a été étendue au-delà de six ans pour faciliter l'allongement du remboursement des PGE dans le cadre de procédures de restructuration amiable et judiciaire et, plus récemment, dans le cadre de procédures de restructuration validées par le médiateur du crédit. Ces aménagements doivent faciliter un ajustement au cas par cas pour traiter le plus précocement les difficultés des entreprises et permettre leur sauvegarde. Il conviendrait cependant de désigner un représentant et de clarifier l'organisation pour veiller aux intérêts de l'État engagé ainsi par une garantie prolongée sur ces prêts lorsque la restructuration du prêt ne bénéficie pas de l'accompagnement du CIRI ou du médiateur du crédit.

La cohérence entre la situation financière de la plupart des bénéficiaires de PGE et leurs charges de remboursement des PGE devrait permettre de contenir globalement le risque de défaillance, avec un taux de sinistralité estimé, de manière convergente par plusieurs études, entre 3 % et 4 %. D'après les dernières estimations de l'administration en janvier 2022, en intégrant les gains liés aux commissions de garantie, le coût pour l'État serait ainsi ramené de 5 Md€ de pertes brutes à 1,4 Md€ de pertes nettes pour un encours de 150 Md€ de PGE. Ces estimations sont sensibles à de multiples hypothèses. Au total, et sous l'hypothèse d'un environnement macroéconomique stable, les estimations de pertes devraient se maintenir à un niveau inférieur à 3 Md€.

La Cour formule les recommandations suivantes pour améliorer le pilotage des risques financiers :

4. transmettre au Parlement un bilan annuel des engagements de l'État et des appels en garanties au titre des prêts garantis par l'État (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics) ;
5. procéder au contrôle exhaustif des bénéficiaires de PGE identifiés comme ayant cessé leur activité au moment de la souscription du prêt (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Ministère chargé des comptes publics, Bpifrance).

Conclusion générale

L'évaluation des prêts garantis par l'État porte sur le dispositif mis en place en mars 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, qui a ensuite été prolongé jusqu'à la fin du mois de juin 2022.

Au moment où la Cour finalise ses travaux, les conséquences économiques de la guerre en Ukraine ont conduit le Gouvernement à présenter, le 16 mars 2022, un plan de résilience économique et sociale incluant un nouveau dispositif de prêts garantis par l'État à compter de juillet 2022¹⁰³. L'évaluation de la Cour ne porte pas sur ce dispositif.

Les réponses aux trois questions évaluatives

Au terme de son évaluation, la Cour constate que, conformément à son objet, le dispositif a permis de soutenir l'offre de crédit par les banques et d'éviter des faillites massives d'entreprises dans un contexte inédit de crise. Le choix d'un dispositif simple, dont la distribution a été déléguée aux banques, s'est avéré pertinent pour assurer un déploiement rapide des prêts et restaurer la confiance des acteurs économiques. La réponse au besoin de liquidité des entreprises a été un peu au-delà de ce qui était nécessaire mais ce sur-calibrage est nettement moins important que dans d'autres pays européens.

Le dispositif a effectivement permis de soutenir des entreprises viables affectées par la crise. La sélection opérée par les banques a permis de limiter la part des entreprises « zombies » parmi les bénéficiaires. Les outils d'accompagnement à la sortie de crise doivent encore monter en charge mais les difficultés de remboursement apparaissent relativement circonscrites avec un taux de défaillance des entreprises estimé à ce stade entre 3 et 4 %.

Le partage des risques entre les entreprises, les banques et l'État est assez équilibré, avec une part de risque assumée par l'État plus importante, ce qui n'est pas anormal dans une situation exceptionnelle de crise. Les paramètres des PGE ont été plutôt avantageux pour les entreprises, notamment les plus petites, et sécurisants pour les banques dans un contexte de taux d'intérêt faibles. Le contrôle des engagements des grandes entreprises n'est cependant pas suffisamment piloté et l'efficacité du dispositif sur leurs

¹⁰³ Le « PGE résilience » instauré par l'arrêté du 7 avril 2022 couvre jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires annuel moyen des trois dernières années des entreprises fortement pénalisées par les conséquences économiques du conflit en Ukraine. L'article 9 du PLFR 2022 prévoit la prolongation de ce PGE jusqu'au 31 décembre 2022.

délais de paiement est mitigée. La délégation aux banques s'est accompagnée de mécanismes de responsabilisation qui ont permis d'éviter des fraudes massives et un coût important pour les finances publiques. L'équilibre du partage des coûts est toutefois à suivre dans la durée.

Des enseignements à tirer et des travaux à poursuivre

La Cour a réalisé une évaluation *in itinere* des prêts garantis par l'État, dont les paramètres ont d'ailleurs évolué au cours de la période 2020-2022. Elle n'a pu utiliser les données comptables et financières des entreprises sur l'année 2021, qui ne seront disponibles qu'à l'été 2022 (liasses fiscales). Elle recommande donc de mener une étude économétrique *ex post* de l'impact des PGE sur les entreprises bénéficiaires et leur trajectoire (situation financière, investissement, emploi...) avec suffisamment de recul pour en mesurer les effets.

Des enseignements peuvent en outre être tirés de l'expérience des PGE pour mieux anticiper les paramètres d'un tel dispositif si des risques majeurs de rupture de l'offre de crédit et de défaillances de marché exigeaient de nouveau la mise en place de tels « ponts de liquidités ».

La conception de ce dispositif devrait s'appuyer de façon plus explicite sur une grille d'analyse afin de calibrer les différents paramètres. La Cour a réalisé une première analyse des paramètres clefs à définir et relevé les indicateurs de référence qui pourraient conduire à modifier certains des paramètres retenus pour les PGE, notamment dans un contexte de taux plus élevés (cf. l'annexe n° 4). Si le principe d'une délégation aux banques, avec une part de risque assumée par elles, paraît devoir être conservé à l'identique, le délai de carence et le montant de l'avance provisionnelle pourraient en revanche être fixés à des niveaux différents. Certains paramètres gagneraient également à être davantage encadrés et précisés, notamment sur les taux d'intérêt et la souscription d'une assurance emprunteur. De même, s'il est logique, dans un contexte de taux bas et face à un risque de crise de confiance, de ne pas avoir intégré le risque de taux dans la tarification de la commission de garantie, il conviendrait d'anticiper ce risque de taux, soit *via* le barème de la prime de garantie, soit par le biais d'un mécanisme de couverture explicitement dédié aux PGE.

Cette première analyse mériterait d'être approfondie par la direction générale du Trésor afin de tirer les enseignements de l'expérience acquise avec les PGE et d'identifier les repères pour fixer les paramètres à adapter au contexte économique et financier (taux d'intérêt tenant compte du coût de refinancement des banques, prime de garantie).

Liste des abréviations

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
AP	Activité partielle
APE	Agence des participations de l'État
ARA	Auvergne-Rhône-Alpes
BCE	Banque centrale européenne
BEIS	<i>Business, energy, and industrial strategy</i>
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Chiffre d'affaires
CAE	Conseil d'analyse économique
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CBPP3	<i>Covered bond purchase programm</i>
CET1	<i>Common equity tier 1</i>
CIRI	Comité interministériel de restructuration industrielle
CNAJMJ	Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires
CODEFI	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
CRR	<i>Capital requirement regulation</i>
DB	Direction du budget
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DG	Direction générale
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT	Direction générale du Trésor
DIPA	Dispositif d'indemnisation pour perte d'activité
EBA	<i>European banking authority</i>
EBE	Excédent brut d'exploitation
EI	Entreprise individuelle
EIRL	Entreprise individuelle à responsabilité limitée
EPIC	Établissement public industriel et commercial
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
EU	<i>European Union</i>

FAQ.....	Foire aux questions
FBF	Fédération bancaire française
FDES.....	Fonds de développement économique et social
FDS	Fonds de solidarité
FIBEN	Fichier bancaire des entreprises
FP	Fonds propres
GE	Grande entreprise
HCR	Hôtels cafés restaurants
HCSF.....	Haut conseil de stabilité financière
ICO.....	<i>Instituto de crédito oficial</i>
IFRS	International financial reporting standards
IPP	Institut des politiques publiques
KfW.....	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LGD	<i>Loss given default</i>
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement
OIG	<i>Office of inspector general</i>
PACTE.....	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises
PEPE	Prêts exceptionnels petites entreprises
PGE	Prêts garantis par l'État
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
RCS.....	Reports de cotisations sociales
RoE	<i>Return on equity</i>
RWA	<i>Risk weighted assets</i>
SA	Société anonyme
SACE	<i>Servizi assicurativi del commercio estero</i>
SBA.....	<i>Small business administration</i>
SCI	Société civile immobilière
SNF	Société non financière
TFUE.....	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TLTRO.....	<i>Targeted Longer-Term Refinancing Operations</i>
TPE	Très petites entreprises
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexes

Annexe n° 1 : la méthodologie générale de l'évaluation.....	136
Annexe n° 2 : enquêtes qualitative et quantitative menées auprès des entreprises à l'initiative de la Cour des Comptes.....	140
Annexe n° 3 : comparaisons internationales	145
Annexe n° 4 : grille d'analyse pour la conception de dispositifs de prêts garantis par l'État	156

Annexe n° 1 : la méthodologie générale de l'évaluation

1. Le cadrage des travaux

Comme pour les autres évaluations de politiques publiques menées par la Cour, l'évaluation des prêts garantis par l'État a été conduite en déterminant des questions évaluatives à partir de l'analyse des objectifs et des modalités d'action du dispositif détaillés dans le tableau ci-dessous.

Objectif stratégique	Objectif spécifique	Objectifs opérationnels	Sous-objectif opérationnel
Maintenir la confiance pour éviter un arrêt du canal du crédit et des faillites des entreprises	Faciliter l'accès aux liquidités (créer un « pont aérien de cash pour toutes les entreprises »)	Mettre en place rapidement et massivement un prêt aux conditions avantageuses et garanti par l'État	Utiliser le réseau bancaire pour distribuer le prêt
			Mettre en place des formalités simplifiées
			Éviter des refus trop importants des banques (le respect du plafond de prêt est regardé <i>ex post</i> , en cas d'appel en garantie)
			Avoir l'accord rapidement de la Commission européenne dans le cadre des aides d'État
Accompagner dans la durée certains secteurs en difficulté	Assurer un équilibre coûts/bénéfices maîtrisé pour les finances publiques	Éviter des appels en garantie massifs, coûteux et ingérables pour l'État	Négocier avec le superviseur pour qualifier les garanties de « garanties en pertes finales »
		Impliquer les banques pour des questions de sécurité juridique (pas de fausse entreprise ou d'usurpation d'identité)	Incitatif pour les banques : éviter des faillites de leurs clients
		Impliquer les banques pour sélectionner des entreprises viables	Exiger des banques le portage d'une partie du risque, le portage du coût de la garantie, fournir des <i>guidelines</i> dans le processus de sélection
		Éviter des abus avec plusieurs demandes dépassant les plafonds	Impliquer BPI avec une plateforme de suivi
	Éviter l'arrêt d'entreprises productives	Adapter le prêt (plafonds notamment) en fonction de l'évolution de la crise sanitaire et des secteurs les plus touchés	Moduler le plafond en fonction des secteurs, allonger les durées de différé et d'amortissement
		Proposer d'autres dispositifs complémentaires pour les entreprises les plus endettées	Préparer la sortie du PGE Dispositifs complémentaires

Source : Cour des comptes

L'efficacité entend mesurer l'atteinte des objectifs. **La pertinence** vise à s'assurer que les objectifs répondent bien aux besoins et que les modalités d'actions retenues sont en adéquation avec ces objectifs. S'agissant du PGE, la facilitation de l'accès au crédit et à la liquidité répond à un besoin avéré lié à la chute de l'activité, en particulier pendant les confinements. Pour autant, la pertinence d'un « pont de liquidité » massif, sans ciblage et ouvert à toutes les entreprises, doit être questionnée, notamment au regard des autres dispositifs d'urgence et de la politique monétaire active de la BCE dans le cadre de la pandémie. La première question évaluative porte sur ces enjeux : « *La conception et le déploiement des PGE ont-ils permis de répondre efficacement au besoin de liquidité des entreprises compte tenu des autres outils existants ?* ».

L'utilité rapporte les résultats aux besoins. Or les besoins des entreprises en termes de soutien de trésorerie ont évolué entre 2020 et 2022, en fonction de l'évolution de la situation économique et des secteurs d'activité : l'évaluation s'attache à identifier les différentes vagues de bénéficiaires de PGE et les spécificités selon les secteurs.

L'efficience met en regard le coût et l'efficacité de la politique publique. Le coût pour les finances publiques dépendra des appels en garantie et ne peut qu'être estimé à ce stade. L'appréciation du partage des risques entre les entreprises, les banques et l'État s'avère également utile notamment pour vérifier si la part garantie par l'État est adaptée et nécessaire au vu des risques pris par les banques. La question du risque de fraude doit également être examinée, en vérifiant si des mécanismes de prévention des fraudes ont été mis en place et en analysant leur efficacité. La question évaluative retenue est ainsi : « *Dans quelle mesure le calibrage du dispositif a-t-il donné lieu à un partage équilibré des risques et du coût entre les entreprises, les banques et l'État ?* ».

La cohérence vise à s'assurer que les différents objectifs de la politique ne sont pas en opposition les uns par rapport aux autres, ou qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les objectifs d'une politique concomitante : l'articulation entre l'objectif de court-terme du PGE (fournir un accès rapide et massif aux liquidités) et son impact de moyen-long terme (accroissement de l'endettement des entreprises, maintien en vie des entreprises productives ou non) n'est pas évidente. L'évaluation vise à identifier dans quelle mesure ces prêts ont profité à des entreprises non viables et à répondre à la question suivante : « *Ce dispositif de réponse à la crise a-t-il facilité la survie à moyen-long terme des entreprises et des mécanismes d'accompagnement pertinents ont-ils été définis ?* ».

La **durabilité** vise à analyser l'effet dans le temps, en lien avec cette question de la sortie du PGE et de son articulation avec les autres instruments de financement des entreprises existants.

2. Les travaux menés

L'évaluation des prêts garantis par l'État a été réalisée en se fondant sur cinq types de travaux :

1) Des investigations dans les administrations centrales et opérateurs

Des entretiens ont été menés avec les administrations et opérateurs chargés de la gestion des PGE, complétés par des questionnaires le cas échéant, auprès de Bpifrance, de la direction générale du Trésor (y compris l'Agence des participations de l'État et le comité interministériel de restructuration industrielle), de la direction générale des entreprises, de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, du secrétariat général pour les affaires européennes et de la représentation permanente à Bruxelles et enfin du service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

2) Des entretiens et visites de terrain dans le champ bancaire et des entretiens avec les représentants des entreprises et experts

Ont été rencontrés les services centraux de la Banque de France (ACPR, direction des entreprises, de la politique monétaire...) les équipes de la médiation du crédit sur deux sites (Île-de-France, Auvergne-Rhône Alpes) ; la Fédération bancaire française, ainsi que les directions de trois grandes banques (BNP Paribas, BPCE et Crédit mutuel) et les équipes chargées de la gestion des PGE dans deux agences bancaires.

Des entretiens ont enfin été menés avec les représentants des entreprises (Mouvement des entreprises de France, Confédération des petites et moyennes entreprises, Union des entreprises de proximité), le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables. Les travaux publiés par le Comité Coeuré ont été analysés et complétés par des entretiens avec son président et le secrétariat général (France stratégie).

3) Deux enquêtes auprès des entreprises

- une enquête qualitative a été menée auprès d'un panel de 30 entreprises bénéficiaires de PGE ou non (absence de demande de PGE ou refus par la banque) ;
- une enquête quantitative a été réalisée par téléphone du 15 septembre au 12 octobre 2021, auprès de 599 entreprises dont 565 ayant bénéficié de PGE et 34 s'étant vues refuser un PGE.

4) Des analyses quantitatives de données

La Cour a exploité une base de données récentes fournie par Bpifrance sur les prêts garantis. Cette base contient notamment de premières informations sur la maturité et sur les taux d'intérêts des PGE après transformation, ce qui a permis de calculer la charge mensuelle que représente le remboursement du prêt. En revanche, elle ne précise pas si le PGE a fait ou non l'objet d'un différé d'un an supplémentaire.

Ces données ont été croisées avec les déclarations fiscales 2019 et 2020 transmises à la Cour par la direction générale des finances publiques. Les déclarations fiscales 2019 ont notamment permis d'évaluer la situation financière pré-crise (productivité, rentabilité, taux de marge, taux d'endettement et taux d'investissement) des bénéficiaires de PGE et de la mettre en perspective avec les choix d'amortissement et avec la charge mensuelle de remboursement des PGE. Les déclarations fiscales 2020 ont permis d'estimer l'ampleur du choc économique subi par chaque entreprise et de dresser un état des lieux de sa situation financière à fin 2020, en particulier pour les bénéficiaires de PGE jugés les plus « à risque ».

L'identification des bénéficiaires les plus à risque s'appuie sur un modèle de prédiction de défaillance développé par le Conseil d'analyse économique¹⁰⁴ qui tient compte des dettes de l'entreprise, de sa productivité et du choc subi entre 2019 et 2020.

5) Des comparaisons internationales

Des questionnaires ont été transmis au réseau international du Trésor, qui a fourni des réponses très complètes, dont une synthèse est présentée en annexe 3.

3. Le suivi des travaux par un comité d'accompagnement

Un comité d'accompagnement a été institué au début de l'évaluation. Composé d'experts, il a été associé à la conduite des travaux par le biais de trois réunions et d'envois au préalable de fiches d'informations. Il était composé de :

- Julia Anderson, économiste, BERD (anciennement à l'Institut Bruegel)
- Cédric Audenis, commissaire général adjoint de France Stratégie
- Laurent Bach, professeur associé de finance à l'Essec, directeur du programme Entreprises à l'Institut des politiques publiques (IPP)
- Christophe Basse, président du Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires ;
- Pierre André de Chalendar, président de Saint Gobain
- Yves Dubief, président directeur général de Tenthorey
- Lise Fauconnier, managing director au sein de l'équipe Buyout d'Ardian
- Benjamin Gagnault, co-fondateur et pdg d'Ornikar
- Olivier Klein, directeur général de la BRED, professeur associé à HEC
- François Perret, directeur général de Pacte PME
- André Tixier, président du centre d'information sur la prévention des difficultés des entreprises Loire-Sud
- Nicolas Véron, économiste senior, co-fondateur de l'Institut Bruegel
- Frédéric Visnovsky, médiateur national du crédit aux entreprises (également secrétaire général adjoint de l'ACPR et président de l'observatoire du financement des entreprises).

¹⁰⁴ *Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?*, M.Cros, A.Epaulard, P.Martin

Annexe n° 2 : enquêtes qualitative et quantitative menées auprès des entreprises à l'initiative de la Cour des Comptes

Dans le cadre de l'évaluation des prêts garantis par l'État, la Cour des comptes a souhaité procéder à deux enquêtes auprès des entreprises : une enquête qualitative menée au printemps 2021 afin d'identifier les principales problématiques soulevées par la mise en place du dispositif, et une enquête quantitative, réalisée à l'automne 2021 afin de décrire plus précisément les effets du PGE sur les bénéficiaires.

1. Enquête qualitative

a. Méthodologie

Trente entretiens semi-directifs d'environ une heure ont été réalisés par un prestataire par téléphone du 12 mai au 5 juillet 2021, auprès de chefs d'entreprises ou de directeurs financiers. Afin de disposer de réponses variées et instructives, les entreprises ont été sélectionnées parmi plusieurs groupes présentant des caractéristiques très différentes :

- parmi les bénéficiaires des PGE interrogés, neuf relevaient de secteurs prioritaires¹⁰⁵, 10 de secteurs non prioritaires, une entreprise appartenait à un groupe ayant des filiales à l'étranger, et cinq étaient identifiées comme « entreprises innovantes » pouvant bénéficier d'un plafond de PGE jusqu'à deux fois leur masse salariale ;
- parmi les non-bénéficiaires de PGE, trois entreprises s'étaient vu refuser un PGE et deux entreprises n'avaient pas demandé de PGE.

Cette démarche d'étude a été très bien reçue par les entreprises contactées, qui se sont montrées constructives et bien disposées à détailler leur appréciation du dispositif.

¹⁰⁵ Les secteurs classés comme « prioritaires » ont été sélectionnés sur la base des classements opérés pour les autres dispositifs de crise (fonds de solidarité, activité partielle). Il s'agit des secteurs de l'hébergement et de la restauration, du secteur des arts, spectacles et activités récréatives, du secteur fabrication de matériel de transport. Les secteurs non prioritaires qui ont été retenus sont ceux de la construction, du commerce de détail, et les secteurs industriels hors fabrication de matériel de transport.

b. Résultats de l'enquête

1) Un dispositif jugé nécessaire et largement plébiscité par les chefs d'entreprises interrogés

Malgré la diversité des situations en amont, toutes les entreprises sollicitées ont été touchées par la crise sanitaire : au moment de l'enquête, elles accusaient presque toutes un retard d'au moins un an dans le développement prévu. La crise a particulièrement affecté les jeunes entreprises, les entreprises innovantes, mais aussi et surtout celles qui étaient déjà dans une situation financière fragile. Les prêts ont été le plus souvent mobilisés dans les deux-trois premiers mois de la crise, pour faire face aux besoins de trésorerie liés aux dépenses courantes incompressibles.

La communication de la part du Gouvernement, relayée par les médias et l'écosystème entrepreneuriale a été jugée particulièrement efficace. Le déploiement du dispositif a été salué : en termes de procédures, la démarche pour obtenir un PGE a semblé très simple, avec de bonnes conditions d'accessibilité pour toutes les entreprises. L'intervention de Bpifrance a été considérée comme fluide avec une formalité aisée à accomplir : une fois le préaccord bancaire obtenu, il a été facile d'utiliser la plateforme et d'obtenir l'attestation.

Les établissements bancaires ont été les interlocuteurs quasi uniques des bénéficiaires et semblent avoir été relativement efficaces dans la mise en œuvre du PGE. Plusieurs entreprises interrogées ont cependant regretté un manque de transparence dans les décisions des banques (montant de PGE accordé, taux de prêt et prime de garantie, exigence d'une assurance emprunteur). Les motifs de refus ont aussi été jugés insuffisamment explicités.

Au moment de l'enquête, d'importantes incertitudes sur la sortie des PGE

Selon les entreprises interrogées, les discussions avec les banques concernant la transformation du PGE au bout d'un an se sont déroulées dans un climat de coopération.

Néanmoins, plusieurs bénéficiaires doutent de leur capacité à rembourser le prêt et n'avaient pas, au moment de l'enquête, établi de stratégie de remboursement préétablie. Malgré l'étalement des échéanciers, le délai de remboursement restait perçu par certaines entreprises comme trop court, d'autant plus que s'ajoutent souvent des plans d'apurement de cotisations sociales et le remboursement des moratoires bancaires.

2. Enquête quantitative

a. Méthodologie

Un sondage auprès de dirigeants d'entreprises a été mené par téléphone du 15 septembre au 12 octobre 2021 afin de quantifier davantage les effets du PGE.

Un échantillon représentatif de 565 entreprises ayant bénéficié d'au moins un PGE a donc été construit en sélectionnant des entités appartenant à divers secteurs d'activité (sept grands secteurs : agriculture et industrie, construction, commerce, hébergement et restauration, activités spécialisées, scientifiques et techniques, arts et spectacles ainsi que autres services), et présentant des tailles variées (moins de 10 salariés, 10 à 49 salariés, 50 à 199 salariés et 200 salariés et plus). Le nombre d'entreprises sélectionnées dans chaque sous-groupe se base sur la répartition de la population totale au sein de chaque strate, mais en surreprésentant certaines petites strates pour disposer de suffisamment de réponses. Les entreprises ont ensuite été interrogées selon la méthode des quotas¹⁰⁶.

Pour calculer les résultats de l'enquête, un redressement statistique a ensuite été appliqué aux réponses de chaque interviewé, pour retrouver *in fine* le poids réel de chaque sous-groupe dans la « population » des bénéficiaires de PGE.

Afin de décrire correctement le dispositif sur l'ensemble du territoire français, la même méthodologie a été appliquée selon une stratification par grandes régions (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, autres régions).

Enfin, 34 entreprises ayant sollicité un PGE mais ne l'ayant pas obtenu ont également été interrogées. Elles ont été sélectionnées parmi les bénéficiaires des prêts exceptionnels pour les petites entreprises, outil alternatif proposé par les administrations aux entreprises s'étant vu refuser un PGE. Compte tenu du faible nombre d'interviewés, il n'a pas été possible d'assurer la représentativité de ces entreprises en termes de secteurs, tailles et régions.

b. Analyse de la robustesse des résultats

La marge d'erreur dépend à la fois du nombre d'entreprises interrogées et des réponses données : si environ la moitié des entreprises répond « oui » à une question et que l'autre moitié répond « non », la marge d'erreur sera élevée. En revanche, si 5 % des entreprises répondent « oui » et que 90 % répondent « non », il sera possible d'affirmer avec certitude que très peu d'entreprises répondent « oui » à la question.

¹⁰⁶ Poursuite des interviews d'entreprises appartenant à un sous-groupe jusqu'à obtenir le nombre de réponses visé pour ce sous-groupe.

c. Résultats

Malgré les précautions statistiques précédemment décrites pour s'assurer de la représentativité de l'échantillon, le nombre total d'entreprises interrogées (représentant moins de 0,1 % des bénéficiaires de PGE) est trop réduit pour garantir la fiabilité de toutes les réponses apportées. Les résultats commentés dans cette annexe et dans le rapport d'évaluation sont donc uniquement les résultats les plus significatifs, qui traduisent de façon quasi-certaine une réelle tendance de la part des entreprises.

1) Un dispositif jugé nécessaire et plébiscité

Avant le choc sanitaire, et malgré la crise des gilets jaunes et les grèves de fin 2019, 89 % des bénéficiaires du PGE estimaient être en bonne santé financière, voire en phase de croissance. 34 % envisageaient même des projets d'investissement ou d'agrandissement et 19 % préparaient le développement ou le lancement de nouveaux produits.

La crise de la Covid-19, et en particulier les mois de mars et avril 2020 (mois les plus difficiles pour respectivement 44 % et 46 % des répondants) a privé 65 % des entreprises de clients et de commandes. 13 % ont souffert de difficulté d'approvisionnement.

Dans ce contexte, le PGE a été mobilisé par 57 % des entreprises interrogées dès le 2^{ème} trimestre 2020, au moment où elles rencontraient les plus grosses difficultés. Pour les trois quarts des bénéficiaires (77 %), et en particulier pour les entreprises qui étaient en croissance ou en bonne santé financière en 2019 (79 % d'entre elles), le dispositif a simplement permis d'assurer un matelas de trésorerie pendant la crise. En revanche, pour près de la moitié (41 %) des entreprises qui étaient déjà fragiles avant l'arrivée du coronavirus, le PGE a été le moyen de faire face à d'importants problèmes financiers liés à la crise. Une minorité (moins de 10 %) des sondés a déclaré avoir utilisé le PGE pour investir ou rénover leurs locaux et machines.

Une très large majorité des bénéficiaires (96 %) se déclare satisfaite de la simplicité du dispositif et 95 % d'entre eux reconnaissent également la rapidité de traitement de la demande, aussi bien en termes de procédure que de mise à disposition des fonds. Les principaux relais d'information sur le PGE ont été les médias (pour 50 % des bénéficiaires) et les experts-comptables (45 %).

Même si l'intégralité des entreprises interrogées ont sollicité le PGE auprès de leur banque habituelle, seules 11 % d'entre elles ont été directement informées de l'existence du dispositif par leur conseiller bancaire. 7 % estiment avoir rencontré des difficultés pour obtenir le PGE.

2) Les incertitudes sur la sortie du PGE

Plus de la moitié (56 %) des entreprises interrogées ont déclaré avoir retrouvé leur niveau d'activité d'avant crise. Ainsi, d'après l'enquête quantitative, huit bénéficiaires sur 10 pensent ne pas rencontrer de difficulté pour rembourser à terme le PGE.

13 % pensent cependant ne pas être en mesure d'y parvenir. Il s'agit notamment des entreprises du secteur de l'hébergement et de la restauration (22 %) et de celles qui n'avaient pas encore retrouvé fin septembre 2021 leur niveau d'activité d'avant crise (18 %). La crise a aussi augmenté les difficultés des entreprises déjà fragiles puisqu'elles sont majoritaires à déclarer ne pas avoir retrouvé leur activité de 2019 (55 %).

En cohérence avec les réponses apportées dans le cadre de l'enquête qualitative, la moitié des bénéficiaires en difficulté pour rembourser le PGE projette simplement d'intensifier leur activité pour honorer leurs remboursements.

La crise n'a d'ailleurs pas modifié les habitudes des dirigeants en matière de stratégie financière : à la date de l'enquête, 26 % des entreprises bénéficiaires déclaraient disposer d'un plan de financement prévisionnel (25 % avant la crise) et 90 % déclaraient avoir recours à un expert-comptable, comme avant la crise.

3) Des refus de PGE pour des entreprises en très grande difficulté financière

S'agissant des entreprises s'étant vu refuser le PGE, le faible nombre d'interviewés ne permet pas de disposer de statistiques fiables mais simplement de dégager de grandes tendances.

La quasi-totalité de ces entreprises possédaient déjà un compte professionnel dans la banque auprès de laquelle le PGE a été sollicité. Le problème pour obtenir un PGE n'a donc pas été une « non-bancarisation », mais en général une situation financière trop dégradée pour se voir accorder un prêt, même garanti par l'État. Certaines entreprises ont aussi fait état d'un désaccord portant sur les modalités du PGE.

Presque toutes les entreprises interrogées ont saisi le médiateur du crédit pour tenter de trouver un compromis. Après l'échec des négociations, la grande majorité a fait appel à un autre dispositif de financement.

Annexe n° 3 : comparaisons internationales

Dans le cadre de l'évaluation des prêts garantis par l'État, la Cour des comptes a sollicité l'appui des services économiques régionaux du Trésor pour avoir une analyse comparative des dispositifs de prêts mis en place au sein de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas), au Royaume-Uni et aux États-Unis. Deux questionnaires ont été adressés en mars 2021 et septembre 2021. La présente annexe expose les principaux enseignements des réponses reçues jusqu'en janvier 2022.

Les dispositifs de prêts garantis sont très variés. Pour ce qui est des pays européens, les programmes mis en place se sont tous inscrits dans le cadre temporaire des aides d'État adopté le 19 mars 2020 (amendé six fois¹⁰⁷). Certaines caractéristiques communes peuvent se dégager.

I. Architecture des dispositifs : cibles, organisation et cadre juridique

- *Des programmes souvent ciblés sur les petites et moyennes entreprises, des dispositifs multiples*

De nombreux pays ont choisi de développer des programmes spécifiques aux petites et moyennes entreprises. C'est par exemple le cas des États-Unis¹⁰⁸, des Pays-Bas, de l'Italie, de la Belgique, du Danemark, de l'Allemagne¹⁰⁹ et du Royaume-Uni. D'autres pays, comme la France et l'Espagne, ont mis en place des dispositifs communs à toutes les entreprises, même si certains paramètres (quotités garanties notamment) peuvent varier selon la taille de l'entreprise.

Les parts garanties sont en général plus importantes pour les prêts à destination des PME (*KfW-Kredit für Unternehmen* en Allemagne, en Espagne pour le financement de la trésorerie ou encore en Italie pour les deux types de prêts à destination des PME).

En termes de simplicité, peu de pays ont fait le choix comme en France d'avoir un dispositif universaliste s'adressant à toutes les entreprises. Les États-Unis ont fait le choix initial de n'utiliser qu'un seul type de programme. Pour autant, le lancement a été difficile, les critères d'éligibilité n'étant pas totalement éclaircis, entraînant une grande différence de traitement selon les établissements vers qui se tournaient les entreprises.

De nombreux pays ont fait le choix de mettre en place des dispositifs distincts en fonction de la taille des entreprises ou des secteurs d'activité, comme aux Pays-Bas.

¹⁰⁷ 3 avril 2020, 8 mai 2020, 29 juin 2020, 13 octobre 2020, 28 janvier 2021 et 18 novembre 2021

¹⁰⁸ *Paychek Protection Program Loans* recentré en 2021 sur les TPE/PME.

¹⁰⁹ *KfW-Schnellkredit*

- *Organisation du dispositif (banques ou intermédiaire)*

Les pays examinés ont mis en place des architectures de prêts garantis plus ou moins intégrées.

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, où les prêts peuvent faire l'objet d'une garantie de 100 %, les banques commerciales et les prêteurs non-bancaires susceptibles d'accorder des prêts ont été au préalable accrédités par les entités publiques gestionnaires du dispositif. Au Royaume-Uni, cette accréditation a été réalisée par la *British Business Bank* (BBB), tandis qu'aux États-Unis, 5 467 organismes ont été accrédités par la *Small Business Administration* (SBA).

Ce processus d'accréditation a été également mis en œuvre dans d'autres pays, quand bien même la quotité garantie des prêts est plus faible.

Ainsi, aux Pays-Bas, les prêts peuvent être accordés par un certain nombre d'institutions financières accréditées par l'État, tant bancaires que non-bancaires. Les listes varient en fonction des dispositifs. Au Danemark, les banques prêteuses ne font pas l'objet d'une accréditation spécifique mais les entités publiques chargées de la gestion du dispositif ont un véritable rôle de contre-évaluation du risque de crédit et peuvent rejeter les demandes de prêts.

En contrepartie, certains pays laissent, comme en France, les établissements financiers autonomes dans la sélection des bénéficiaires. C'est le cas de l'Espagne, où l'ICO a signé cependant, comme Bpifrance, des conventions avec les banques prêteuses. C'est également le cas de l'Allemagne, quand bien même certains prêts peuvent être garantis à 100 %. C'est enfin le cas de l'Italie, où deux systèmes d'octroi séparés ont été mis en place, comme en France, d'une part pour les PME (Fonds de garantie pour les PME pour des prêts jusqu'à 5 M€ avec une garantie gratuite, *Garanzia Italia* procédure simplifiée) et d'autre part pour les grandes entreprises (*Garanzia Italia* procédure ordinaire).

Les politiques de rémunération des entités gestionnaires des dispositifs sont variables selon les pays.

Même si une contre-expertise est attendue de la part des institutions publiques danoises, ces dernières ne sont pas dédommagées. Au Royaume-Uni, la BBB, chargée de mettre en œuvre le programme, notamment en accréditant les prêteurs et en assurant le suivi et la gestion du dispositif en consultation avec le Trésor, n'est pas non plus rémunérée. En Allemagne, la KfW, dont les missions de gestion de garantie semblent plus réduites¹¹⁰, ne perçoit aucune contrepartie financière au titre de cette activité.

¹¹⁰ Il s'agit d'une garantie à première demande, c'est-à-dire dès la survenue d'un événement de crédit, et c'est la *Hausbank* qui doit mettre en œuvre toutes les mesures de recouvrement possible.

En revanche, dans les autres pays, les institutions publiques chargées de la mise en œuvre du dispositif de garantie perçoivent bien des rémunérations. Ces rémunérations peuvent être prélevées directement sur les primes de garantie, comme aux Pays-Bas ou en Italie pour les grandes entreprises (pour la SACE), être fonction du volume des prêts distribués (Italie pour les PME et Espagne), ou enfin être fixées budgétairement (États-Unis). Par rapport à l'Espagne et aux États-Unis, pour lesquels le *quantum* de rémunération a été transmis à la Cour, la rémunération perçue par Bpifrance rapportée au montant de PGE est légèrement plus faible (0,01% environ contre 0,05% en Espagne et 0,2% aux États-Unis).

Tableau n° 5 : organisation de la gestion des prêts garantis dans plusieurs pays

	Danemark	Pays-Bas	Allemagne	Italie	Espagne	Royaume-Uni	États-Unis
<i>Entités qui accordent les prêts</i>	Banques commerciales	Banques commerciales accréditées	Hausbanken	Banques commerciales, pour PME et GE	Banques commerciales, ayant signé une convention avec l'ICO	Banques commerciales accréditées	Banques commerciales accréditées, qui bénéficient de refinancements facilités de la part de la FED.
<i>Entités qui gèrent les garanties</i>	Institutions publiques Vaeksfonden et Eksport Kredit Fonden, qui font une contre-évaluation du risque de crédit et qui peuvent rejeter la demande de prêt garantie.	Institution publique « RVO », et les banques se contentent de signaler les prêts octroyés	KfW	PME (Fonds de garantie, prêts jusqu'à 5M€) : institution publique Mediocredito Centrale Garanzia Italia : SACE	Instituto de Credito Oficial ICO	British Business Bank (BBB)	Small Business Administration (SBA), agence fédérale.
<i>Éventuelle rémunération au titre de la gestion des garanties</i>	A priori non	Oui, via un prélèvement sur les primes de garantie	Non	L'institution Mediocredito Centrale perçoit une rémunération fonction du volume des garanties accordées. La SACE est rémunérée via un prélèvement sur les primes de garantie.	0,05% du volume de prêts accordés	Non	Budget exceptionnel pour la SBA de 840 millions de dollars en 2021 et 675 millions de dollars en 2022, soit 0.2% du volume des prêts accordés

Source : Cour des comptes

- *Choix de l'article du Traité et plafonnement ou non des aides pour les pays européens*

Les pays européens ont inscrit l'ensemble de leurs programmes d'aides, et en particulier les prêts garantis, dans le cadre de l'encadrement temporaire.

En général, les dispositifs correspondants s'appuient sur l'article 3.2 du cadre temporaire, spécialement dédié aux prêts garantis. C'est notamment le cas d'au moins un des dispositifs proposés en Italie, en Espagne, au Danemark, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, ou encore en Belgique. En parallèle, il est parfois possible de souscrire des prêts plus courts, de trois à cinq ans (Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique), sur le modèle de ce qui a été retenu aux États-Unis (maturité de deux ou cinq ans).

En revanche, certains dispositifs alternatifs se sont fondés sur un autre article du cadre temporaire (article 3.1) relatif aux subventions, qui plafonne le montant total des aides par entreprise et contraint donc le montant du prêt. En Espagne, les lignes de prêts garantis pour les entreprises en régime *de minimis* sont basées sur l'article 3.1. Dans certains pays, des prêts plus longs (jusqu'à 10 ans) que ce qu'autorise l'article 3.2, et avec une garantie couvrant jusqu'à 100 % des montants prêtés, relèvent également de l'article 3.1. C'est le cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni, ou encore de l'Italie, avec le fonds de garantie pour les PME (garantie gratuite sur les prêts de moins de 5 M€ jusqu'au 1^{er} avril 2022) qui prévoyait initialement une couverture intégrale (100%) de financements bancaires d'un montant inférieur à 30 000 € (la réduction progressive de la quotité couverte (90 puis 80%) n'a pas modifié le « rattachement » au point 3.1 du cadre temporaire).

L'Allemagne a également fait référence, pour plusieurs de ses aides (pour un total de plus de 30 Md€ fin 2021) et sur certaines périodes de fermeture administrative, à d'autres fondements juridiques du Traité¹¹¹ lui permettant de s'exonérer de ce plafonnement en cas de cessation complète d'activité, alors assimilée à une « calamité naturelle » sanitaire.

Enfin, l'aide allemande, sous forme de prêts garantis pour les plus gros financements (*KfW-Unternehmenskredit*) accordée par la Commission le 22 mars 2020, se base sur l'article 3.3, les prêts étant attribués avec des taux d'intérêt bonifiés (comme expliqué dans le point 3.3 de la décision de la Commission¹¹²). Il en est de même pour l'aide sous forme de « crédits express » accordée par la Commission le 2 avril 2020¹¹³.

¹¹¹ Article 107, paragraphe 2, point b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹¹² *State Aid SA.56714 (2020/N) – Germany – COVID-19 measures*

¹¹³ *State Aid SA.56863(2020/N) – Germany COVID-19: Federal framework for subsidised loans 2020*

- Plafond du PGE

Lorsque le dispositif relève de l'article 3.2, les plafonds tiennent compte des possibilités offertes dans le cadre temporaire. Certains pays ont choisi de prendre en compte 25 % du CA (en plafonnant le montant ou non) alors que d'autres se fondent sur la masse salariale (en général deux fois la masse salariale de 2019). D'autres encore comme l'Allemagne proposent des plafonds dépendant des besoins à moyen-terme en trésorerie.

Lorsque le dispositif relève de l'article 3.1, il est intégré à l'ensemble des régimes de subventions, qui font l'objet de plafonds en montant par entreprise dans le cadre du cadre temporaire, ces plafonds ayant été progressivement relevés tout au long de la pandémie. Ainsi, la cinquième modification du 28 janvier 2021 a relevé les plafonds d'aides par entreprise : les nouveaux plafonds sont fixés à 225 000 € par entreprise du secteur agricole primaire (100 000 € auparavant), 270 000 € par entreprise du secteur de la pêche et de l'aquaculture (120 000 € auparavant) et 1,8 M€ par entreprise de tous les autres secteurs (800 000 € auparavant). La sixième modification du 18 novembre 2021 a relevé ce dernier plafond à 2,3 M€.

II. L'attractivité des dispositifs pour les entreprises

La durée des prêts est variable selon les pays mais également entre dispositifs au sein d'un même pays, lorsqu'ont été développés des outils ne rentrant pas *stricto sensu* dans le cadre des prêts garantis. Ainsi, l'Italie propose un prêt d'une durée d'amortissement de huit ans mais un autre de 15 ans¹¹⁴. À l'exception de la Belgique et du Danemark, de nombreux pays ont proposé un différé de début du remboursement du prêt.

Tableau n° 6 : durée de différé pour les PGE dans plusieurs pays

	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	États-Unis	Pays-Bas
<i>Durée du différé de remboursement du PGE</i>	2 ans	6 mois pour les Bounce Back Loans (option activable trois fois sur la durée du prêt)	2 ans pour les prêts avec une garantie gratuite et 3 ans pour les prêts Garanzia Italia	1 an initialement, porté à 2 ans en novembre 2020	6 mois	2 ans maximum pour le prêt Agriculture (BL-C) mais pas de différé pour la plupart des prêts garantis aux entreprises

Source : Cour des comptes

¹¹⁴ 96 mois pour le fonds de garantie des PME pour les prêts supérieurs à 30 000 € et 15 ans pour le même prêt mais inférieurs à 30 000 €.

- *Taux d'intérêt*

Les différents pays étudiés proposent en général des taux différents selon le niveau de garantie accordé par l'État. Ainsi, lorsque la garantie est de 100%, le taux s'élève à 2 % en Italie, 3 % en Allemagne et 2,5 % au Royaume-Uni, après 0 % pour les 12 premiers mois (*Bounce back loans*). En Belgique, le taux d'intérêt maximal fixé à 1,25 % en 2020 à la fois pour les PME et grandes entreprises (soit 1,5 % et 1,75 % avec la commission de garantie) progresse ensuite pour les prêts aux PME à 2 % pour les prêts de trois ans et 2,5 % pour les prêts de cinq ans (soit respectivement 2,5 % et 3,5 % avec la prime de garantie). Au Danemark le taux d'intérêt moyen est même plus élevé pour les PME (4,55 %) que pour les ETI et grandes entreprises (3,56 %).

Dans les autres cas, les pays utilisent en général les taux de marchés, sauf l'Allemagne, qui a défini des taux variant entre 1 % et 2,1 %. En France, les taux d'intérêt proposés sont plus avantageux pour les entreprises, avec un taux de 0,25 % la première année, qui atteint ensuite entre 1 % et 2,5 % les années suivantes. Seuls les États-Unis ont un taux d'intérêt plus faible de 1 % pour des prêts de deux et cinq ans, auxquels ne s'ajoute aucune commission de garantie

- *Commission de garantie*

Les barèmes de commission des garanties sont assez variables et tiennent compte en général de la taille des entreprises, avec des commissions plus faibles pour les petits bénéficiaires. Pour certains dispositifs italiens dédiés aux PME (Fonds de garantie pour les PME), les garanties ont même été gratuites jusqu'au 1^{er} avril 2022. Le Danemark a choisi par ailleurs de retenir des frais de garantie qui dépendent non seulement de la maturité du prêt et de la taille de l'entreprise, mais également de sa classe de risque, fonction de l'évaluation-crédit portée par les institutions financières.

Le barème des commissions a été réévalué dans certains pays avec l'allongement de la durée des prêts garantis : c'est le cas de l'Espagne qui avait un barème plus favorable que la France (20 à 80 points de base pour les PME contre 25 à 100 en France) pour un PGE de six ans mais a fortement augmenté la commission à partir de novembre 2020 pour les deux années permettant d'allonger la durée de remboursement à huit ans (169 et 188 points de base pour les PME) sauf pour les entreprises sous plafond *de minimis*. De même, en Italie, l'allongement de la durée des prêts *Garanzia Italia* de six à huit ans s'est accompagnée d'une révision à la hausse du barème des commissions de garantie.

Tableau n° 7 : barème des commissions de garantie dans plusieurs pays

	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	États-Unis	Pays-Bas
<i>Barème de garantie</i>	Les commissions perçues par la KfW et les Hausbank pour les <i>Unternehmerkredite</i> sont variables et dépendent du volume et de l'entreprise. Ce sont des données sur lesquelles la KfW ne communique pas.	De 0,5% à 1% les deux premières années d'amortissement ou les 3 années suivant le différé puis 2% les deux dernières années	Pour les <i>Garanzia Italia</i> , les taux varient pour un prêt d'une durée de 6 ans, pour une PME de 0,25% à 1% et pour une GE de 0,5% à 2%. Pour les prêts compris entre 6 et 8 ans, les taux varient de 0,75% à 2,5% pour les PME et entre 1% et 3,5% pour les autres types d'entreprises	Les barèmes ont évolué avec l'allongement de la durée des prêts allant de 0,2% à 1,88% pour les PME et de 0,25% à 2,85% pour les GE (selon le niveau de garantie et la durée du prêt)	Les prêts consentis par les organismes bancaires et de crédits accrédités dans le cadre du PPP sont intégralement garantis par l'Etat fédéral, qui supporte le coût de la garantie.	Entre 2% et 3% pour le prêt BMKB-C pour les PME (selon la durée), entre 0,5% et 2,25% pour les prêts à destination du secteur agricole (selon que le bénéficiaire démarre ou non son activité et selon la durée), 5% pour les entreprises relevant du programme GO-C et 2% pour les Klein Kredit Corona « KKC » (petits crédits)

Source : *Cour des comptes*

- *Contreparties demandées aux entreprises*

La plupart des pays ont également introduit certaines contreparties lors de l'attribution de prêts aux grandes entreprises, notamment sur le versement de dividendes.

Ainsi, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni¹¹⁵ ont interdit le versement de dividendes et les rachats d'actions. L'Espagne a interdit d'utiliser les prêts garantis pour financer des dividendes, ce qui n'interdit pas tout versement. L'Allemagne a interdit le versement de dividendes et le remboursement de prêts aux associés jusqu'au remboursement intégral du crédit, parmi d'autres contraintes¹¹⁶ dont le respect est contrôlé par la *KfW*, qui envoie des agents dans les *Hausbanken* pour vérifier par échantillon (5 %) le contenu des contrats de prêt. L'Italie, dans le cadre de la *Garanzia Italia*, a ajouté des engagements¹¹⁷ et des contraintes sur l'affectation des ressources¹¹⁸ et prévu un dispositif de contrôle resserré : dans un délai de 15 jours ouvrés à compter du terme de chaque trimestre, l'entité accordant le financement est tenue de transmettre au gestionnaire

¹¹⁵ Pour les prêts de moins de 50 M€, le Royaume-Uni permet le versement de dividendes à condition de ne pas les augmenter.

¹¹⁶ Maintien des lignes de crédit habituelles par la banque pendant au moins 18 mois après la demande de prêt.

¹¹⁷ Ne prendre aucune décision relative au niveau d'emploi sans une consultation et accord préalables avec les syndicats.

¹¹⁸ Coûts de personnel, loyers, investissements et dépenses courantes pour les activités et sites localisés en Italie avec un engagement de maintenir en Italie « une partie substantielle de sa production » ; des règles encadrent l'utilisation pour un remboursement de dette dans le cadre d'opérations de renégociation ou le remboursement de traites financières en 2020.

de la garantie (SACE), des informations relatives au respect des engagements pris en matière de versement de dividendes ou de maintien du niveau d'emploi (formulaire à remplir et transmettre en ligne).

À l'inverse aucune contrepartie n'est demandée aux Pays-Bas (les engagements sur les dividendes ne concernent que les bénéficiaires de mesures de report fiscal ou de chômage partiel), ni en Belgique.

III. Partage du risque avec les banques

- Quotité garantie

Les quotités garanties sont en général supérieures à 60 %. Les pays présentant les quotités les plus faibles sont les Pays-Bas (67,5 % pour le prêt à destination des PME BMKB-C), l'Italie (70 % ou 80 % pour le *Garanzia Italia* à destination des entreprises de plus de 5 000 salariés) ou encore l'Espagne (60 % pour les prêts de refinancement des grandes entreprises et 70 % pour le prêt permettant de financer de l'investissement). Cependant, ces mêmes pays ont par ailleurs garanti à des montants bien supérieurs certains types de prêt pour les PME notamment : 100 % pour le fonds de garantie des PME en Italie, 80 % pour les prêts aux PME en Espagne, 95 % pour le *Klein Krediet Corona* (KKC) destinés aux TME-PME (prêts de moins de 50 000 €) aux Pays-Bas.

La Belgique a mis en place un partage des risques plus complexe et moins favorable aux banques pour son dispositif de prêts garantis créé en avril 2020 : jusqu'à 3 % de pertes, la charge est entièrement supportée par le secteur financier puis partagée à égalité entre le secteur financier et l'État pour des pertes comprises entre 3 % et 5 % et ce n'est qu'au-delà que les pouvoirs publics supportent 80 % des pertes. Les pertes sont calculées au niveau du portefeuille global de chaque banque et l'appel à la garantie de l'État ne pouvait se faire avant le 1^{er} octobre 2021. Les dispositifs de garantie, par ailleurs assortis d'un taux d'intérêt maximal pour les prêts, sont restés très peu utilisés par les banques avec environ 2 Md€ de prêts sur une enveloppe de 50 Md€ depuis le début de la crise.

De nombreux pays ont, contrairement à la France, par ailleurs décidé d'abaisser progressivement cette part garantie par l'État, permettant une sortie progressive des dispositifs.

Tableau n° 8 : niveaux de garantie par l'État dans plusieurs pays

	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	États-Unis	Pays-Bas
<i>Niveau de garantie</i>	80% pour les grandes entreprises et 90% pour les PME et les entreprises individuelles sur des prêts d'un montant maximum de 100 M€ 100% pour les « prêts express » (<i>Schnellkredit</i>)	80% pour les prêts aux grandes entreprises (70% depuis le 1er janvier 2022), et 100% pour les prêts aux TPE-PME et travailleurs indépendants	De 70% à 100% selon la taille de l'entreprise et la gratuité de la garantie. Pour les garanties gratuites à destination des PME, réduction progressive de la part garantie par l'État, à 80% depuis le 1er janvier 2022	80% pour les PME et travailleurs indépendants, 60% en cas de refinancement de prêts déjà octroyés et 70% en cas de nouveaux prêts.	100% (programme <i>Paycheck Protection Program</i> éteint depuis le 31 mai 2021)	67,5% pour le prêt BMKB-C, 70% pour les prêts à destination du secteur agricole, 80% pour les GE et 90% pour les entreprises au CA<50M€ (programme GO-C) et 95% pour les <i>Klein Kredit Corona</i> « KKC » (petits crédits)

Source : *Cour des comptes*

- Risques supportés par les banques

Les règles concernant les provisions faites par les banques sont assez diverses. Aux États-Unis, les prêts étant garantis à 100 % par l'État fédéral, ils sont, à ce titre, exclus des exigences prudentielles des banques (ratios de levier et de solvabilité, etc.). La Fed a en outre mis en place la *Paycheck Protection Program Liquidity Facility* (PPPLF) qui permet aux banques d'emprunter auprès d'elle de la liquidité en contrepartie des prêts PPP, qui font office de collatéral. Ainsi, les banques participantes ne conservent aucun risque de crédit ni de refinancement pour ces prêts.

Dans la plupart des pays européens, les ratios de capital et les provisions passées par les banques tiennent compte de la garantie : la part garantie a une pondération nulle ou très faible ce qui réduit les exigences en capital, et les montants provisionnés. À titre d'exemple, au Danemark, les provisions ne couvrent que la partie non garantie par l'État, soit 10 %. De même, au Royaume-Uni, la pondération de la partie garantie par l'État est de 0 %, la provision couvrant donc la partie non garantie par l'État. En revanche, en Italie, les provisions effectuées par les banques doivent inclure l'intégralité de l'exposition (partie garantie et celle ne l'étant pas) dans leur estimation des pertes escomptées. Même concernant un prêt couvert à 100 %, les règles comptables doivent prévoir une *expected credit loss* (ECL) supérieure à 0.

Dans le cadre du refinancement des prêts garantis auprès de la BCE, une décote de 12 % environ est appliquée aux PGE français. Les données sont difficiles à obtenir pour les autres pays. L'Italie fait cependant état d'une décote de 20 % à 25 %, tandis que l'Espagne présente une grille dont les décotes varient entre 6 % et 50 % selon les caractéristiques du prêt et la qualité de l'emprunteur.

IV. La fraude

Si certains pays (Allemagne, Pays-Bas, Italie ou encore Danemark¹¹⁹), tout comme la France, n'anticipent qu'un phénomène de fraude marginal, d'autres pays, notamment anglo-saxons, font état de fraudes importantes pour des prêts garantis à 100 %.

Ainsi, au Royaume-Uni, un rapport¹²⁰ du *National Audit Office*, de décembre 2021, a mis en lumière l'ampleur des risques de fraudes aux dispositifs de prêts garantis, notamment les prêts aux PME (*Bounce back loans*, soit 1,5 million de prêts pour un montant global de 47 Mds£ décaissés à fin septembre 2021), qui ne faisaient pas l'objet de vérification de la situation des emprunteurs (*credit check*). Le secrétaire d'État en charge de la lutte contre la fraude auprès du ministre des finances a démissionné fin janvier 2022, afin de manifester son désaccord avec la gestion des PGE par les ministères concernés.

Aux États-Unis, il apparaît que le dispositif PPP (lancé en avril/juin 2020) a été marqué par de nombreux effets d'aubaine et cas de fraudes¹²¹, conduisant au déploiement de plusieurs outils afin de récupérer les sommes indument versées. Une section spéciale (« *task force* ») a ainsi été créée en mai 2021 au sein du Département de la Justice (DoJ), chargée spécifiquement du suivi des fraudes¹²² au *CARES Act*¹²³. En outre, un rapport du bureau d'inspection générale (OIG) de la *Small Business Administration* (SBA) souligne que près de 55 000 prêts représentant 7 Md USD auraient été délivrés à des entreprises non éligibles¹²⁴. Face à l'ampleur du phénomène, un coordinateur national de la lutte contre les fraudes liées aux aides publiques dans le cadre de la pandémie a été nommé en décembre 2021 : ces fraudes aux prêts et à l'assurance chômage sont estimées à plus de 100 Md\$ et les enquêtes, encore en cours, avaient permis en janvier 2022 de restituer 2,3 Md\$.

¹¹⁹ 200 entreprises sur plus de 100 000 font actuellement l'objet d'une enquête ou ont été condamnées à une amende.

¹²⁰ *The Bounce Back Loan Scheme: an update* - National Audit Office (NAO) Report.

¹²¹ Falsification de la documentation justificative produite et utilisation des fonds reçus

¹²² 150 cas d'accusations dans 95 affaires pénales et une saisie de plus de 75 millions de dollars provenant de fonds PPP obtenus frauduleusement, depuis l'entrée en vigueur de la loi CARES

¹²³ Le suivi des cas de fraude est répertorié et disponible ici : <https://www.justice.gov/criminal-fraud/cares-act-fraud>

¹²⁴ La plupart du temps créées après le lancement du programme ou dont le prêt consenti est incohérent avec la taille/nombre de salariés de l'entreprise.

V. Évolution des dispositifs avec la sortie de crise

Les différents dispositifs ont pu évoluer assez fortement. C'est par exemple le cas au Royaume-Uni où le *Recovery Loan Scheme* (garanti à 80 %) a remplacé les différents prêts garantis à partir d'avril 2021. Le dispositif a ensuite été recentré au 1^{er} janvier 2022 sur les PME avec un montant maximal de 2 M£ (au lieu de 5 M£) et une quotité garantie de 70 %. Par ailleurs, le *Bounce Back Loans* (clos le 31 mars 2021) a laissé la place à un dispositif de rééchelonnement des remboursements *Pay as You Grow* pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Certains pays (Espagne, Royaume-Uni) ont aussi augmenté la durée d'amortissement, pour les dispositifs ne relevant pas de l'article 3.2 (qui interdit, sauf exception particulière de restructuration par exemple, une durée supérieure à six ans). Beaucoup de pays européens ont également choisi de proroger les dispositifs, jusqu'à mi-2022 (dans le cadre notamment de la sixième modification du cadre temporaire), du fait de l'allongement de la crise sanitaire (Italie¹²⁵, Royaume-Uni, Espagne¹²⁶, Allemagne¹²⁷, Belgique).

En revanche, dans le cadre de la sortie de crise, la part garantie par l'État a pu être réduite progressivement (Italie, Royaume-Uni). Ainsi en Italie, pour les prêts du Fonds de garantie (moins de 30 000 €), la quotité garantie est passée de 100 % à 90 % au 1^{er} juillet 2021 puis 80 % au 1^{er} janvier 2022 avec la facturation d'une commission de garantie à partir d'avril 2022.

Aux États-Unis, le *Paychek Protection Program* initié le 27 mars 2020, a été arrêté le 31 mai 2021, après trois tours successifs de réabondement et des évolutions dans les conditions d'attribution et les modalités du programme. Aucun nouveau dispositif comparable de relais au *Paycheck Protection Program* n'a été mis en œuvre à ce jour. Il convient toutefois de souligner que, sous certaines conditions, les prêts garantis sont convertibles en subventions publiques (*loans forgiveness*) aux entreprises financées (dans la limite de la masse salariale, des intérêts sur prêts hypothécaires, des loyers et frais de fonctionnement supportés). L'annulation partielle ou complète d'un prêt PPP est notamment subordonnée au maintien par l'entreprise bénéficiaire de l'emploi et des salaires durant les huit à 24 semaines suivant son obtention. Ainsi, sur le volume total de 11,5 millions de prêts consentis en 2020-2021, la SBA indique que 9,4 millions d'entre eux sont éligibles à une annulation¹²⁸. En termes de volume, sur un total de 800 Md\$ accordés, environ 681 Md\$ de prêts seront annulés¹²⁹. L'impact budgétaire sera donc révisé au fur et à mesure de l'annulation des prêts.

¹²⁵ La durée des prêts *Garanzia Italia* a été portée de 6 à 8 ans

¹²⁶ 5 ans initialement, portés à 8 ans puis à 10 ans en mai 2021

¹²⁷ Qui a également relevé ses plafonds

¹²⁸ Données au 9 janvier 2022

¹²⁹ *PPP forgiveness platform lender submission metrics report* (sba.gov)

Annexe n° 4 : grille d'analyse pour la conception de dispositifs de prêts garantis par l'État

<i>Paramètre</i>	<i>Valeur retenue pour les PGE</i>	<i>Indicateur de référence pour un futur dispositif</i>	<i>Commentaire</i>
Plafond de prêt	25 % du CA 2019 ou 2 fois la masse salariale 2019	Pas d'indicateur de référence	Il n'existe pas d'indicateur précis justifiant l'octroi ou le refus d'un crédit bancaire à une entreprise. Il est donc nécessaire que la banque conserve une partie du risque (quotité inférieure à 100 %). Pour ces deux critères, la lisibilité du dispositif est un enjeu majeur et des critères simples et quasi-uniques doivent être privilégiés.
Quotité garantie	Entre 70 % et 90 % selon la taille de l'entreprise	Pas d'indicateur de référence	
Délai de carence	2 mois	Nombre d'impayés (3 mois) avant transmission du dossier au service du contentieux de la banque	Il aurait pu être envisagé d'instaurer un délai de carence d'au moins trois mois afin de s'aligner sur le traitement des autres crédits bancaires.
Date à partir de laquelle il est possible de faire appel en garantie	Dès le premier impayé		
Montant de l'avance provisionnelle	45 % en cas de premier impayé, 90% après	Taux de perte moyen constaté sur les créances en défaut après action de recouvrement des banques (45 %)	Il aurait pu être envisagé de fixer une avance provisionnelle plus faible, plus proche du taux de perte moyen constaté sur les créances en défaut (45 %).
Taux d'intérêt	Prix coûtant par rapport au coût du refinancement des crédits classiques pondérés à 100 % de leur risque	Prix coûtant par rapport au coût de refinancement des PGE en tenant compte de la garantie	L'effectivité du "prix coûtant" peut être questionnée : avec un "vrai prix coûtant", les taux accordés pour les PGE n'auraient pas varié selon les emprunteurs.
Assurance emprunteur	Non interdite	En fonction de la durée du prêt	Un positionnement des pouvoirs publics sur l'utilité ou non d'une assurance est souhaitable.
Prime de garantie	Entre 0,25 % et 2 % selon la durée du prêt et la taille de l'entreprise	Taux de défaut classiquement observé selon la taille de l'entreprise	À ajuster en fonction du contexte économique et financier.

Source : Cour des comptes

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Directeur général de BPIFrance	160
Réponse du Président de la fédération bancaire française	161

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
--

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE BPIFRANCE

Par votre courrier daté du 14 juin 2022, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'évaluation de politique publique sur les prêts garantis par l'État.

Je tiens tout d'abord à vous remercier et à remercier vos équipes pour la qualité des travaux réalisés.

Je souscris aux conclusions du rapport d'évaluation sur la contribution de Bpifrance au déploiement de ce dispositif massif, de façon rapide et efficace.

Sur les 5 recommandations du rapport, 2 doivent être mises en place avec la contribution de Bpifrance :

- *« Mener à leur terme les évolutions des systèmes d'information de Bpifrance afin d'automatiser le contrôle des garanties, respecter le délai de versement aux banques et accélérer l'actualisation des données dans la base des PGE », en collaboration avec le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique.*

Je vous confirme que les développements informatiques sont aujourd'hui finalisés en ce qui concerne l'automatisation du contrôle des garanties et l'actualisation des données dans la base des PGE.

En ce qui concerne le respect du délai de versement des fonds aux banques, nous avons d'ores et déjà mis en place un indicateur de délai permettant d'assurer un suivi du temps de traitement des dossiers entre la demande d'indemnisation de la banque et le visa attribué par nos équipes de gestion de la Garantie. L'indicateur complet, qui permettra d'avoir une visibilité sur le délai total de traitement (i.e. jusqu'au virement final à la banque partenaire) devrait être finalisé au cours de l'été 2022.

- *« Procéder à un contrôle exhaustif des bénéficiaires de PGE identifiés comme ayant cessé leur activité au moment de la souscription du prêt », en collaboration avec le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique et le ministère chargé des Comptes Publics.*

Soyez assuré que mes équipes sont à la disposition du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique et du ministère chargé des Comptes Publics, pour contribuer à la mise en place du dispositif qu'ils auront définis en ce sens avec les banques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

À la suite de votre envoi du rapport public sur les Prêts garantis par l'État (PGE), j'ai l'honneur de vous apporter les commentaires suivants.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier, ainsi que les rapporteurs de la Cour des Comptes et la première Chambre, d'avoir invité la profession bancaire à contribuer à cette évaluation de politique publique, dans un esprit d'écoute et de partage d'informations.

Votre rapport dresse une synthèse du dispositif qu'a été le PGE en France : original par de multiples aspects, efficace dans le soutien qu'il a apporté aux entreprises, d'abord grâce à la proximité préexistante du réseau bancaire, qui en a pleinement assumé la distribution. Je vous sais gré de pouvoir reconnaître, à l'issue de toutes vos analyses et auditions, le fait que les banques ont pleinement fait leur métier, celui d'accompagner leurs clients, que ceux-ci aient des projets de développement ou comme cela a été le cas dans cette crise, plutôt des difficultés. Je tiens à y ajouter l'importance, pour notre profession, du climat de transparence et de confiance qui doit prévaloir dans un tel dispositif. Il est en effet aisé de relire les circonstances de crise avec 1, 2 ou 6 ans de décalage. Or, pour comprendre le dispositif, il faut se souvenir de la situation de mars 2020, de la nécessité d'agir de façon rapide, raisonnable, et de faire du mieux possible pour préserver l'avenir.

En synthèse, cette expérience encourage également à un travail coopératif entre l'État et des acteurs privés solides et engagés, pour trouver des solutions pragmatiques aux questions aussi variées que l'analyse des souscriptions de PGE dans des délais très rapides, et pour traiter de façon objective et proportionnée les difficultés qui se posent. C'est ainsi que les inquiétudes relayées par les médias, par des observateurs externes ou par des organismes professionnels, ont pu trouver une réponse dans la publication régulière de chiffres, de documents officiels rassemblant les réponses aux questions clés et d'études, et surtout dans l'engagement de notre profession à assurer un accompagnement personnalisé des difficultés identifiées de façon avérée. Au total, ces dernières ont été peu nombreuses, tant auprès de la médiation du Crédit aux entreprises, que des points de contact de chaque groupe bancaire, ou de la fédération bancaire (environ 200 dossiers reçus par cette dernière, et retransmis aux établissements, à comparer aux 800 000 entreprises bénéficiaires).

Plus de deux ans après son lancement et alors que sa distribution a pris fin, nous pouvons mesurer l'apport du PGE au regard de la résilience des entreprises françaises face à la crise. Au 30 juin 2022, plus de 145 milliards d'euros de crédits étaient en cours d'octroi par les banques pour plus de 880 000 demandes de PGE totalisées¹³⁰ vers des entreprises clientes, de toutes tailles, mais essentiellement concentrés vers les plus petites, celles qui ont été les premières à subir l'impact économique de la crise sanitaire, et ce dès les premières semaines.

Je veux ici marquer l'engagement essentiel des femmes et des hommes, qui ont fait et font la relation de la banque au quotidien, dans la proximité, avec les professionnels et les entreprises. Dans des circonstances inédites et souvent à distance, ils ont su aller au-devant de leurs clients, écouter et analyser leurs besoins afin de vérifier que la souscription du PGE était non seulement un prêt responsable au regard de leur situation mais aussi qu'il était bien en mesure de pallier les fragilités financières vécues ou envisagées. Deux atouts conjugués ont ainsi permis aux entreprises d'obtenir les réponses les plus adaptées : la densité des agences et la mise en place de processus simples et dématérialisés.

Je souhaiterais également relever l'équilibre trouvé dans le dispositif du PGE afin de le rendre largement accessible pour les entreprises (du point de vue de la durée, du refinancement approprié ayant pour origines aussi bien la BCE et que les marchés, des taux appliqués comme de ses conditions d'accès avec un niveau de refus faible et plutôt stable dans le temps). Il a également été nécessaire de rechercher des paramètres applicables, sur le plan prudentiel et juridique - pour l'appel en garantie par exemple -, qui assurent la mobilisation responsable des banques sans la limiter inutilement face à l'urgence. Les intérêts légitimes des parties prenantes, dont l'État, ont été pris en compte pour que les crédits soient gérés de façon efficace jusqu'au remboursement complet, ou à défaut le recours aux procédures amiables ou judiciaires permettant le recouvrement des sommes dues : la Cour peut à cet égard être assurée que les banques sont et seront mobilisées dans leurs diligences de recouvrement.

Par un dialogue constant dans la phase de montage du dispositif, les parties prenantes (État et banques) ont ainsi cherché, avec les autorités bancaires et prudentielles, à insérer le PGE le mieux possible dans le cadre des règles internationales et européennes existantes en termes de

¹³⁰ Suivant les dernières données recueillies auprès des 6 principales banques, membres du Comité exécutif de la FBF

pondération des risques, d'exposition des actifs ou de fonds propres à mobiliser. Tout cela, en respectant les conditions de concurrence qui prévalent à l'établissement des couts et prix de chacun (cout du capital, de la liquidité, du risque, des opérations...). Compte tenu de ce jeu de contraintes multiples et venues de partout, notre appréciation est que le secteur bancaire a apporté des solutions et pleinement respecté ses engagements auprès de l'État comme de ses clients.

Enfin, je vous indique que, selon la vision partagée des banques adhérentes à la FBF, la politique responsable de distribution, appliquée aux PGE comme à tous les autres crédits et fondée sur l'analyse de la capacité de remboursement du client, devrait se traduire par un taux de défaut limité, toutes choses étant égales par ailleurs. Nous ne disposons pas aujourd'hui d'élément d'analyse qui conduirait à anticiper une sinistralité des entreprises ayant fait appel au PGE qui serait supérieure ou différente de celle d'autres types de crédit. En ce sens et tel que considéré à ce jour, les restructurations ou défaillances rencontrées ne devraient pas se traduire ni par un effet négatif pour le bilan des banques, ni par un impact non contrôlé pour le budget de l'État.