

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA DÉTECTION ET LE TRAITEMENT DES DIFFICULTÉS DES TPE ET PME

Exercices 2018-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 5 juin 2024.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 UN ECOSYSTEME ECLATE, FACTEUR D’UNE DETECTION LACUNAIRE ET D’UN PARCOURS USAGER COMPLEXE	10
1.1 Une juxtaposition d’acteurs, un pilotage partagé de la détection et du traitement.....	10
1.1.1 Au sein de l’État, une responsabilité partagée entre deux directions.....	10
1.1.2 La Banque de France et ses correspondants.....	11
1.1.3 Le rôle croissant des tribunaux de commerce	12
1.1.4 Les nouvelles compétences des régions	13
1.1.5 De multiples réseaux professionnels et associatifs	14
1.2 Une organisation repensée face aux enjeux de « sortie de crise » et associée à de nouveaux outils numériques	16
1.2.1 Le renforcement du pilotage par la DGFIP	16
1.2.2 La mobilisation de l’ensemble des acteurs.....	17
1.2.3 « Signaux faibles » : un outil de détection précoce des difficultés qui reste à parfaire	18
1.2.4 « Conseillers-entreprises », un projet de « guichet unique » de mise en relation.....	21
1.3 Une organisation qui demeure complexe et ne permet pas de simplifier le parcours usager.....	24
1.3.1 Des conseillers départementaux dont le rôle de détection et d’orientation reste limité	24
1.3.2 Une réforme qui demeure insuffisante et se heurte à des limites intrinsèques.....	28
2 DES PROCEDURES DE TRAITEMENT DONT L’EFFICACITE APPARAIT INEGALE POUR FAVORISER LA VIABILITE DES ENTREPRISES	35
2.1 Avec la fin des dispositifs Covid, des procédures de traitement des difficultés qui reposent essentiellement sur l’échelonnement des créances publiques	35
2.1.1 Le retour des procédures d’étalement accordées par les URSSAF	35
2.1.2 Les échelonnements de créances fiscales et la mobilisation des CCSF	37
2.1.3 Des outils complémentaires inadaptés et rarement mobilisés.....	40
2.1.4 Une faible articulation avec le dispositif d’activité partielle.....	42
2.1.5 Une absence d’articulation avec les dispositifs des régions.....	43
2.2 La médiation du crédit, un dispositif peu sollicité en dehors des crises	44
2.3 Les dispositifs d’accompagnement et de formation.....	46
2.3.1 Le rôle des chambres consulaires.....	46

2.3.2 Des initiatives associatives insuffisamment connues et mobilisées.....	47
2.4 Des procédures amiables qui pourraient être davantage mobilisées	49
2.4.1 Des procédures qui visent à intervenir en amont de la cessation de paiements.....	49
2.4.2 Des procédures en nette hausse mais une diffusion hétérogène sur le territoire	51
2.4.3 Des freins encore à lever pour développer les procédures amiables.....	54
2.4.4 Une performance qui mériterait d’être mieux évaluée.....	56
ANNEXES	60
Annexe n° 1. Glossaire	61
Annexe n° 2. Les statistiques de défaillances	63
Annexe n° 3. Les mécanismes de prévention à l’étranger	66
Annexe n° 4. Les causes de la défaillance	68

SYNTHÈSE

La détection rapide des difficultés des entreprises et leur traitement efficace et proportionné peut permettre de sauvegarder des entreprises viables, limitant ainsi la perte de valeur et la destruction du tissu économique. Il convient tout autant de veiller à ne pas maintenir artificiellement des entités connaissant des difficultés structurelles. Définies comme des entreprises de moins de 250 salariés¹, les petites et moyennes entreprises (PME), dont les très petites entreprises (TPE – moins de 10 salariés), représentent l'essentiel du tissu productif français avec 99 % des entreprises, 49 % des salariés et 40 % de la valeur ajoutée. Alors que la crise Covid avait été marquée par un fort recul des défaillances lié au soutien massif de l'État, la sortie de crise, qui s'accompagne de l'extinction des dispositifs de soutien, a renforcé l'enjeu de la détection rapide de leurs difficultés.

Un système de détection et d'orientation éclaté, qui a fait l'objet de réorganisations en sortie de crise

L'écosystème de la détection et de l'orientation des entreprises en difficulté est foisonnant. Il existe en effet deux réseaux relevant du ministère en charge de l'économie, l'un piloté par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'autre par la direction générale des entreprises (DGE), auxquels s'ajoutent les services du ministère du travail, le réseau des Urssaf ainsi que d'autres acteurs dont l'action tend à se développer : conseils régionaux, tribunaux de commerce, réseaux consulaires et structures associatives.

Dans ce contexte, et face au risque de multiplication des défaillances à l'issue de la crise Covid, l'État a souhaité mettre en place en juin 2021 un « point d'entrée universel » à travers les conseillers départementaux à la sortie de crise, positionnés au sein des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Ce choix s'est justifié par la densité du réseau de la DGFIP, structuré en directions départementales, et par la connaissance exhaustive des entreprises par les services fiscaux. Le réseau des commissaires au redressement productif (CRP), créé en 2012 avec un maillage régional, est de son côté focalisé sur les entreprises moyennes ou de taille intermédiaire et principalement industrielles.

Ce dispositif a également cherché à s'appuyer sur des innovations digitales : l'application « signaux faibles », visant à permettre à l'administration de détecter des signes précoces de risque de défaillance, et la plateforme « conseillers-entreprises », donnant un accès sur un même espace à un éventail d'interlocuteurs mobilisables par les entreprises.

Un bilan décevant à ce stade

Le bilan de ces nouveaux dispositifs apparaît toutefois décevant, à ce stade. Le conseiller départemental positionné au sein des DDFiP peine encore à être bien identifié par les entreprises et les réseaux d'acteurs. Les contacts à l'initiative de l'administration auprès des entreprises exposées à des difficultés détectées par l'application « signaux faibles » se traduisent rarement

¹ Plus précisément, les PME sont les entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 M€ ou dont le total de bilan n'excède pas 43 M€.

par un retour de leur part, et les chefs d'entreprise ne sont pas suffisamment orientés par les conseillers départementaux vers les structures et outils adéquats.

Enfin, la comitologie actuelle se caractérise par un empilement de structures qui ne permet pas nécessairement la bonne coordination de l'ensemble des acteurs : comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises, commission des chefs de services financiers (au niveau départemental), cellule de veille et d'alerte précoce (au niveau régional), comités départementaux d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté.

Le « parcours usager » des entreprises en difficulté demeure donc complexe et manque de lisibilité sur les rôles des différents acteurs et la multiplicité des guichets. La circulaire ministérielle du 6 mars 2024 est venue préciser les rôles des directions centrales et déconcentrées du ministère chargé de l'économie et des finances. Toutefois, elle n'a pas apporté de simplifications et n'a pas intégré à sa réflexion les autres administrations et organismes qui interviennent en soutien aux entreprises en difficulté.

L'ensemble de ces constats plaide, d'une part, pour une meilleure articulation des acteurs de proximité, grâce notamment à des conventions locales de partenariat, pour fluidifier le parcours usager. D'autre part, une rationalisation de l'organisation de l'État, au niveau départemental et régional, doit être engagée dans le cadre d'une réflexion interministérielle, afin d'éviter les fonctionnements en silo ou les empilements.

Des procédures de traitement multiples, qui n'ont pas toutes le même impact sur la viabilité des entreprises

À l'issue de leur détection, les procédures de traitement des difficultés des entreprises sont diverses : étalement des paiements vis-à-vis des créanciers publics, prêts, audits, médiation du crédit, procédures amiables, accompagnement du chef d'entreprise.

Les étalements de créances publiques par les Urssaf ou les DDFiP, largement utilisés en sortie de crise, ne garantissent pas le redressement de l'entreprise : la viabilité des entreprises bénéficiaires, mesurée par la Cour un ou deux ans après, ne paraît pas significativement accrue au regard des moyens mobilisés. Ces procédures gagneraient sans doute, dans le cadre des évolutions en cours, à être complétées par une orientation vers d'autres structures d'accompagnement, ainsi que vers les aides existantes au niveau régional. Aussi, une information sur les dispositifs existants devrait systématiquement être adressée aux chefs d'entreprises en cas d'impayé social ou fiscal. Parallèlement, l'initiative associative doit être encouragée en renforçant l'animation des groupements de prévention prévus dans le code de commerce et en allégeant leur démarche d'agrément.

Par ailleurs, l'État dispose d'outils complémentaires comme des prêts ou des audits, qui sont très peu mobilisés pour les petites structures. Des prestations d'accompagnement devraient pouvoir être déclenchées rapidement à l'échelle locale. Enfin, la médiation du crédit, mise en œuvre par la Banque de France, si elle tend à donner des bons résultats pour l'accès aux prêts des banques, est cependant de moins en moins sollicitée en raison d'un périmètre d'intervention étroit.

L'accompagnement et la formation des chefs d'entreprise apparaissent comme le maillon faible des procédures de traitement. Alors que l'accompagnement des créateurs est aujourd'hui reconnu comme une priorité, l'accompagnement des chefs d'entreprises en difficulté, permettant de construire un projet de consolidation et de redressement, reste très peu

développé. Les offres consulaires sont limitées et les offres associatives restent peu connues et peu mobilisées, y compris en complément de l'intervention des acteurs publics. L'insuffisante formation des dirigeants de TPE à la gestion financière constitue également un important facteur d'échec des entreprises, qui devrait faire l'objet d'une attention renouvelée. Ainsi, tout rééchelonnement de dette fiscale et sociale devrait s'accompagner d'une offre d'accompagnement du chef d'entreprise, pouvant inclure une formation à la gestion financière.

Enfin, les procédures amiables, développées au sein des tribunaux de commerce, visent à traiter les difficultés financières en prenant en compte la situation globale de l'entreprise. Ces procédures, qui ne peuvent intervenir qu'en amont de la cessation des paiements, permettent d'examiner l'ensemble des dettes des entreprises, avec l'aide d'un mandataire *ad hoc* ou d'un conciliateur. Elles devraient être encouragées, en levant un certain nombre d'obstacles à leur mobilisation, notamment en encadrant leur coût pour les très petites entreprises.

D'une manière générale, il apparaît que les pouvoirs publics manquent d'éléments de connaissance sur l'efficacité des différentes procédures de traitement. Dans un contexte de remontée des défaillances des entreprises, ces constats plaident pour une évaluation de l'efficacité respective des différentes politiques de soutien et de redressement économique. La Cour s'est livrée à des premiers chiffrages sur la période récente, dont il ressort que les taux de survie à un an des entreprises varient fortement selon les procédures, de 72 % après une procédure amiable à 86 % pour un rééchelonnement des dettes fiscales et sociales. Cette démarche nécessite d'être approfondie par un examen sur longue période et une analyse des différents facteurs explicatifs des résultats. Une telle évaluation permettrait en outre de nourrir une réflexion globale sur la manière de mieux articuler les volets offensifs et défensifs dans la conception et la conduite des politiques économiques.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1. (DGFIP, DGE) Mieux articuler les acteurs de la prévention, au travers notamment de conventions locales de partenariat, afin d'assurer une meilleure orientation des entreprises et un « parcours usager » plus fluide.

Recommandation n°2. (DGFIP, DGE, DGEFP, DSS, DACS) Rationaliser l'organisation de l'État et la comitologie au niveau régional et départemental par une circulaire de niveau interministériel.

Recommandation n°3. (DGFIP, URSSAF Caisse nationale) Informer systématiquement les chefs d'entreprises des solutions d'accompagnement des entreprises en difficulté en cas d'impayé social et fiscal.

Recommandation n°4. (DGFIP) Transformer les audits CODEFI en prestations d'accompagnement activables rapidement.

Recommandation n°5. (DACCS, DGE) Alléger la procédure d'agrément des « groupements de prévention agréés » par souci de simplification administrative.

Recommandation n°6. (DGFIP) Associer à tout passage en commission des chefs de services financiers (CCSF) une offre d'accompagnement des dirigeants de TPE/PME, incluant le cas échéant des modules de formation à la gestion financière.

Recommandation n°7. (DACCS) Pérenniser le principe d'un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises (TPE).

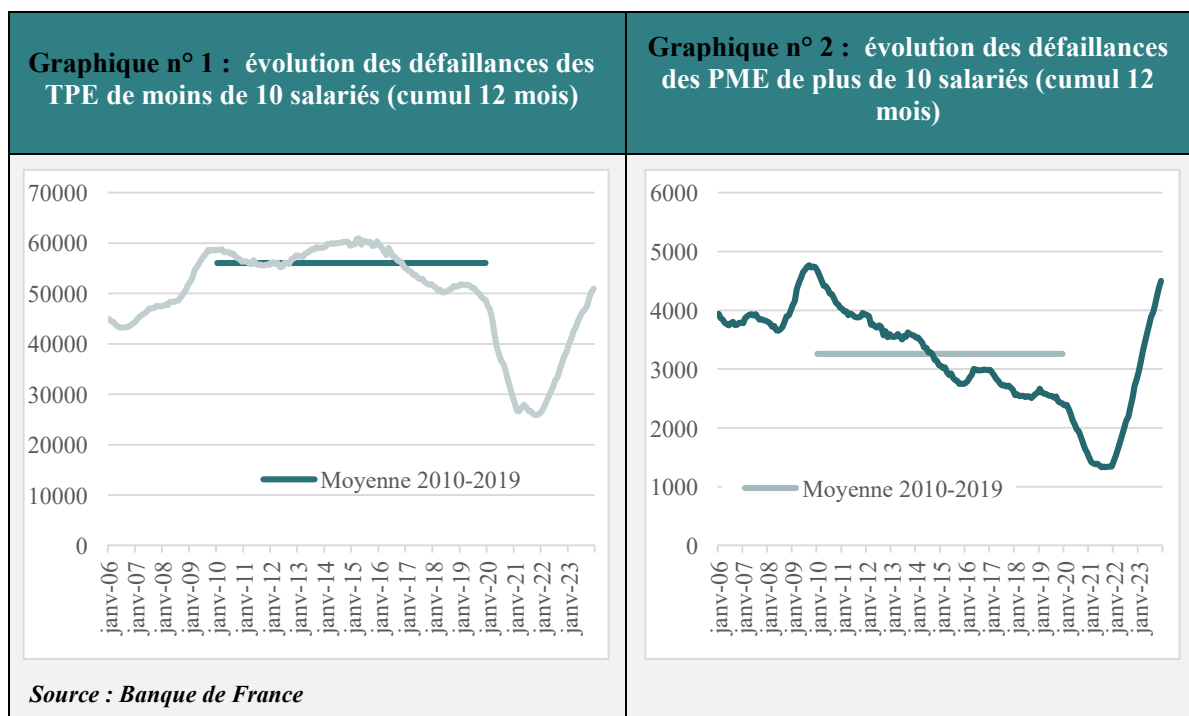
Recommandation n°8. (DGE, DGFIP, DG Trésor, DACCS) Engager une évaluation approfondie sur l'efficacité respective des principales procédures de traitement des difficultés des entreprises.

INTRODUCTION

Au cours de leur cycle de vie, les entreprises peuvent connaître des difficultés de nature, de durée et d'ampleur variables : de la difficulté passagère conjoncturelle, liée à une tension de trésorerie ou à la perte d'un client, jusqu'à la déclaration de la cessation des paiements ou la recherche d'un repreneur. La détection rapide de ces difficultés, voire leur anticipation, peuvent permettre de prendre des mesures contribuant à la pérennisation de l'entreprise, limitant ainsi la perte de valeur et la destruction des emplois et du tissu économique.

La nature et l'ampleur de ce traitement représentent un enjeu majeur de politique économique, dans la mesure où il s'agit de sauvegarder des entreprises viables, sans contribuer à maintenir artificiellement des entités en déséquilibre structurel, susceptibles de générer des dettes pesant sur l'ensemble des acteurs.

Cet enjeu revêt aujourd'hui une dimension nouvelle au regard de la conjoncture. En effet, alors que la crise Covid avait été marquée par un fort recul des défaillances, dû au soutien massif des aides publiques, leur nombre est désormais en forte augmentation. Le nombre de défaillances de TPE a ainsi retrouvé, en 2023, le niveau d'avant crise. Les défaillances des petites et moyennes entreprises (PME) de plus de 10 salariés ont connu une hausse encore plus importante, pour atteindre le niveau constaté lors de la crise financière de 2009-2010².



² Cf. Annexe n° 2 sur les statistiques de défaillance.

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

Les TPE/PME constituent l'essentiel du tissu productif français, avec 99 % des entreprises et 40 % de la valeur ajoutée totale du secteur marchand³. Elles représentent en outre un emploi sur deux (49 % des salariés de ce secteur), et le niveau de défaillances actuel est ainsi susceptible de toucher plus de 240 000 emplois⁴.

En France, le traitement des difficultés des grandes entreprises relève de la direction générale du Trésor à travers le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), et de la délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises (DIRE), qui assure notamment un lien avec le ministère du travail sur les enjeux d'accompagnement des salariés.

L'architecture administrative de soutien aux TPE/PME repose en revanche sur un fonctionnement décentralisé, articulé historiquement autour des Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), structures interministérielles placées sous la responsabilité des préfets. Si un nouveau réseau s'est constitué à partir de 2012 au niveau régional avec les commissaires au redressement productif (CRP) sous le pilotage de la DGE, le renforcement des compétences économiques des régions (loi Notre⁵) et la réforme de l'administration déconcentrée de l'État (OTE) ont conduit à une réduction progressive des effectifs de l'État dédiés au soutien économique dans les territoires.

La crainte d'une forte remontée des défaillances en sortie de crise a, dès lors, conduit l'État à mettre en place un « Plan d'action » spécifique en juin 2021, afin de renforcer l'accompagnement des entreprises en difficulté.⁶

La Cour a souhaité dresser le bilan de ces évolutions, en s'attachant aux enjeux d'organisation et aux dispositifs de soutien de droit commun, à l'exclusion des aides d'urgence liées à la crise sanitaire ou au plan de résilience, qui ont fait l'objet d'autres travaux⁷. La Cour s'est concentrée dans ce cadre sur les dispositifs orientés vers les TPE-PME, et sur l'ensemble des mesures de traitement en dehors des procédures collectives, qui interviennent une fois que l'entreprise est en situation de cessation de paiement.

Après avoir analysé l'organisation du système de détection, d'orientation et de traitement, la Cour a cherché à mesurer l'efficacité des différentes procédures et leur capacité à restaurer la viabilité des entreprises à moyen terme.

³ Ces proportions sont calculées sur le champ des entreprises des secteurs « principalement marchands », non agricoles et non financières. Source : INSEE, [Les entreprises en France, édition 2022](#).

⁴ Etude ALTARES *Défaillances et sauvegardes des entreprises en France - Bilan 2023*, janvier 2024

⁵ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶ « Plan d'accompagnement des entreprises à la sortie de crise », annoncé par le Gouvernement le 1^{er} juin 2021.

⁷ notamment : *Les dispositifs de l'État en faveur des salariés des entreprises en difficulté*, juillet 2020 ; *Les prêts garantis par l'État : une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*, juillet 2022 ; la note thématique *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises*, juillet 2023.

1 UN ECOSYSTEME ECLATE, FACTEUR D'UNE DETECTION LACUNAIRE ET D'UN PARCOURS USAGER COMPLEXE

1.1 Une juxtaposition d'acteurs, un pilotage partagé de la détection et du traitement

Le système français de détection, d'orientation et de traitement des difficultés des entreprises se caractérise par une responsabilité partagée entre deux administrations, et par la coexistence de plusieurs réseaux d'acteurs.

1.1.1 Au sein de l'État, une responsabilité partagée entre deux directions

1.1.1.1 Des comités pilotés dans chaque département par la direction générale des finances publiques

Les Comités départementaux d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI) constituent les déclinaisons locales du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) au niveau national. Créés en 1977, présidés par le préfet, ces comités ont pour mission de prendre en charge les enjeux de détection et de traitement des difficultés des entreprises de moins de 400 salariés⁸.

Leur objectif, en tant que structures locales à caractère interministériel, est de rassembler l'ensemble des représentants des services déconcentrés intéressés par les problématiques de financement des entreprises : représentants de la DDFiP, des Urssaf et de la Banque de France, ainsi que d'autres acteurs à l'initiative du préfet. Dans ce cadre, leur rôle est, selon les textes, à la fois de « détecter, orienter et traiter » les difficultés des entreprises. Ils peuvent notamment orienter vers les services fiscaux ou les Urssaf pour des rééchelonnements de dettes, ou vers la Commission des chefs de services financiers (CCSF) pour un étalement global des dettes fiscales et sociales.

Leur fonctionnement a été réformé à partir de 2004 dans une optique de rationalisation. La mise en place d'un secrétariat permanent, confié à un chargé de mission à l'action économique au sein de la DDFiP, a progressivement consacré le passage d'une logique interministérielle à une logique de pilotage par le réseau des finances publiques. En outre, compte tenu des enjeux relatifs au secret fiscal et au secret des affaires, la réunion des CODEFI s'est scindée en deux formats :

- le « CODEFI restreint » ou cellule opérationnelle de suivi (COS), rassemblant uniquement les instances susceptibles d'évoquer les cas individuels d'entreprises dans le

⁸ Initialement 250 salariés, mais la suppression des CIRRI (qui jouaient le même rôle au niveau régional) a conduit à remonter le seuil à 400 salariés.

respect du secret fiscal et du secret des affaires (DDFiP, services de l'État, Urssaf, Banque de France) ;

- le « CODEFI élargi », intégrant différents partenaires issus des collectivités territoriales ou du monde professionnel (représentants consulaires, tribunal de commerce, région, etc.) dans le but de partager des informations plus générales et d'analyser la situation économique au niveau départemental.

Ces évolutions se sont accompagnées d'un affaiblissement progressif du rôle des CODEFI. Dans de nombreux départements, les réunions du « CODEFI restreint » ont été remplacées par des échanges d'information internes et les réunions du « CODEFI élargi » se sont espacées. Ces structures étaient donc peu mobilisées en amont de la crise. Selon un rapport d'audit interne de la DGFIP⁹, sur les huit départements audités, trois d'entre eux n'avaient ainsi enregistré aucune saisine du CODEFI en 2019.

1.1.1.2 Les CRP, un réseau régional de la direction générale des entreprises

Parallèlement, un nouveau réseau dédié à la détection et à l'accompagnement des entreprises en difficulté a été créé en 2012 avec les commissaires au redressement productif (CRP). Placés sous le pilotage de la direction générale des entreprises (DGE), avec une compétence régionale, ces commissaires ont été positionnés sous l'autorité du préfet de région au sein des DIRECCTE (devenues DREETS).

L'objectif de ce nouveau réseau était notamment d'assurer un meilleur partage d'information entre les services de l'État et la région en matière de difficultés des entreprises. Il a également été orienté vers un rôle de détection, à travers la mise en place d'une « cellule de veille et d'alerte précoce » (CVAP).

Ce réseau a vu son rôle et son maillage territorial renforcés à partir de 2018. Rebaptisés « commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises », les CRP ont été renforcés numériquement avec 23 CRP (un par ancienne région) et ont vu leur positionnement précisé avec un ciblage sur les entreprises industrielles de plus de 50 salariés, sous le pilotage de la mission restructuration économique (MRE) de la DGE¹⁰.

Parallèlement, à partir de 2019, une expérimentation engagée en Bourgogne-Franche-Comté entre les services de la DIRECCTE et des Urssaf a conduit à développer progressivement au niveau national, sous le pilotage de la DGE, un dispositif numérique de détection anticipée des difficultés des entreprises : « signaux faibles » (cf. *infra*).

1.1.2 La Banque de France et ses correspondants

La Banque de France assure historiquement une fonction de détection des difficultés des entreprises, à travers la procédure de cotation. Ce dispositif concerne toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 000 euros, et vise à évaluer par une note l'état de la

⁹ Mission Risques et Audit DGFIP, *Audit sur la détection et le soutien des entreprises en difficulté*, octobre 2023.

¹⁰ L'ensemble de ces dispositifs a fait l'objet d'une analyse de la Cour dans le cadre du rapport public thématique relatif aux « Dispositifs de l'état en faveur des salariés des entreprises en difficulté », paru en 2020.

situation financière des entreprises (rentabilité, autonomie financière, liquidité et structure financière) et leur capacité à respecter leurs engagements financiers. Cette cotation est communiquée aux chefs d'entreprise, mais aussi aux adhérents au fichier bancaire des entreprises (Fiben) : administrations publiques, banques et établissements financiers, assurances, etc.

La cotation ne s'appuie pas seulement sur les documents comptables mais aussi sur de nombreux critères : informations sur les crédits bancaires, éléments issus des greffes des tribunaux de commerce, analyse de l'environnement économique, entretien avec le chef d'entreprise. Elle correspond donc à un diagnostic global de la santé de l'entreprise, et associe une cote d'activité et une cote de crédit, qui traduit la capacité à honorer ses engagements à trois ans.

Si la Banque de France joue donc un rôle en matière de détection des difficultés, elle s'inscrit également dans un rôle d'orientation, avec la mise en place en 2016 d'un réseau de 115 « correspondants TPE/PME » dans chaque département, visant à assurer une mission d'information auprès des petites entreprises. Ce réseau n'apparaît toutefois pas dans la dernière convention pour service public signée avec l'État en 2022.

1.1.3 Le rôle croissant des tribunaux de commerce

Parallèlement à ces trois réseaux, les tribunaux de commerce assurent également depuis 2005 et la loi de sauvegarde des entreprises¹¹, un rôle de détection des difficultés des entreprises. Cette mission relève également des tribunaux judiciaires pour certaines professions (agriculteurs, professions libérales, etc).

En effet, les informations contenues dans les registres du greffe permettent au président du tribunal d'avoir accès à différents éléments : injonctions de payer, référés-provision, non dépôt des comptes, perte de plus de la moitié du capital, ou encore inscriptions de privilèges par les organismes sociaux ou le Trésor public (que ces derniers peuvent inscrire au registre public du tribunal de commerce en cas d'impayés). Sur la base de ces différents éléments, certains logiciels permettent d'établir des scores de risque, dont les pondérations sont à la main du tribunal.

Cette activité est également alimentée par les procédures d'alerte prévues par la loi, et en particulier celles qui relèvent des obligations des commissaires aux comptes (CAC). Pour les entreprises de plus de 50 salariés, qui doivent faire certifier leurs comptes¹², les commissaires aux comptes ont le devoir d'alerter les dirigeants dès qu'ils relèvent des faits qui peuvent compromettre la continuité de l'activité de l'entreprise. S'ils constatent que les décisions prises ne permettent pas de redresser la situation financière, ils sont tenus d'en informer le président du tribunal.

Sur la base de ces différentes informations, le président du tribunal peut convoquer le dirigeant à un « rendez-vous de prévention », qui lui permet en particulier de présenter, et le

¹¹ Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005

¹² L'obligation de recours à un commissaire aux comptes s'applique lorsque deux des trois seuils suivants sont franchis à la clôture de ses comptes annuels : un bilan supérieur à 4 millions d'euros, un chiffre d'affaires annuel hors taxes supérieures à 8 millions d'euros, un effectif supérieur à 50 salariés.

cas échéant d'engager, des procédures amiables. Ainsi, le président du tribunal de La Roche-sur-Yon adresse systématiquement une convocation lorsqu'il signe une injonction de payer supérieure à 10 000 €. Il réalise sur cette base plus de 150 entretiens de prévention annuellement et, en cas d'absences consécutives sans motif, il transmet au parquet une demande d'assignation en redressement judiciaire.

L'activité de détection et de prévention des tribunaux de commerce s'est ainsi développée, avec 14 306 entretiens de prévention réalisés en 2023. Toutefois, cette activité reste très hétérogène sur le territoire, et dépendante des orientations du président du tribunal (cf. *infra*).

En outre, certaines évolutions législatives récentes, comme le relèvement des seuils pour l'inscription de privilèges du Trésor (de 15 000 à 200 000 €) ont pu réduire cette capacité de détection.

Enfin, les plus petites entreprises ne sont pas soumises au contrôle des commissaires aux comptes, et le seuil de recours a lui-même été réhaussé dans le cadre de la loi PACTE (de 2 à 8 M€ de chiffre d'affaires). Dans ce contexte, les premiers acteurs susceptibles de détecter les difficultés des plus petites entreprises restent les experts-comptables. Or contrairement aux commissaires aux comptes, les experts-comptables ne sont pas tenus à un rôle d'alerte auprès des tribunaux. Il existe un débat de longue date sur l'instauration d'un tel devoir d'alerte, mais l'ordre des experts-comptables y est très opposé, considérant une telle réforme comme de nature à nuire à la relation de confiance avec le chef d'entreprise, et donc à détourner les entreprises d'un recours à leurs services. Un récent rapport de l'Assemblée nationale a donc proposé de prévoir une obligation d'alerte non pas auprès du tribunal, mais auprès du dirigeant lui-même, permettant d'assurer l'information et l'orientation du chef d'entreprise vers les acteurs et les procédures adéquats. Une autre piste de réflexion envisagée est d'instaurer une procédure d'alerte auprès du tribunal de commerce dans les cas où l'expert-comptable ne perçoit plus d'honoraires.

1.1.4 Les nouvelles compétences des régions

Depuis la loi NOTRe de 2015, les régions se sont vu confier de nouvelles compétences en matière de développement économique. Dans son rapport annuel de 2023¹³, la Cour a évalué à 50 % la hausse des dépenses de développement économique des régions entre 2013 et 2021, du fait de la crise, pour atteindre près de 3 Md€. Dans ce contexte, les régions ont mis en place des effectifs dédiés et développé une connaissance plus fine de leur tissu économique et industriel. En outre, les régions se sont vu explicitement ouvrir la possibilité, sous conditions, d'accorder des aides aux entreprises en difficulté, à travers l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Toutefois, les régions se sont inégalement saisies de cette compétence. Dans certaines régions confrontées historiquement à des enjeux de mutations économiques (Hauts-de-France par exemple), des dispositifs d'accompagnement et de soutien ont été mis en place. En revanche, de nombreuses régions n'ont pas souhaité se saisir de cette compétence, et dans d'autres, l'exercice de celle-ci est resté très partiel (cf. *infra*). Ces évolutions ont donc eu pour

¹³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2023*, mars 2023, disponible sur www.ccomptes.fr.

conséquence de complexifier l'organisation relative au soutien des entreprises en difficulté, et d'en réduire la lisibilité pour les acteurs.

1.1.5 De multiples réseaux professionnels et associatifs

Au-delà de ces acteurs publics, de nombreux partenaires assurent également un rôle de détection et d'orientation des entreprises en difficulté. Toutefois, leur présence, leur fonctionnement et leur organisation sont hétérogènes selon les territoires.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) comme les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) sont généralement considérées comme des acteurs importants en matière de détection et d'orientation des chefs d'entreprises en difficulté. Si le soutien des entreprises en difficulté ne figurait plus parmi les priorités du contrat d'objectifs et de performance (COP) de CCI France pour la période 2019-2022, ce dernier mentionnait toutefois que, dans le cadre de l'accompagnement des transitions, il convenait d'accorder une « attention particulière » aux entreprises en difficulté ou traversant des situations de crise.

Parallèlement, des structures associatives se sont développées autour d'un rôle de conseil et d'orientation. Le réseau des centres d'information sur la prévention des difficultés des entreprises (CIP) a été lancé à l'initiative de l'ordre des experts-comptables et compte 60 centres sur le territoire. Leur mission, qui se veut ponctuelle, est de recevoir le chef d'entreprise, dans le cadre d'un rendez-vous confidentiel et gratuit, afin de l'écouter, de l'aider à évaluer sa situation et de l'informer des solutions à sa disposition. Les dirigeants d'entreprises - très majoritairement des TPE et PME - sont reçus par un trio d'experts, généralement composé d'un avocat, d'un expert-comptable, et d'un ancien magistrat du tribunal de commerce.

Carte n° 1 : Implantation des Centres d'information sur la prévention des difficultés des entreprises (CIP)



Source : CIP national

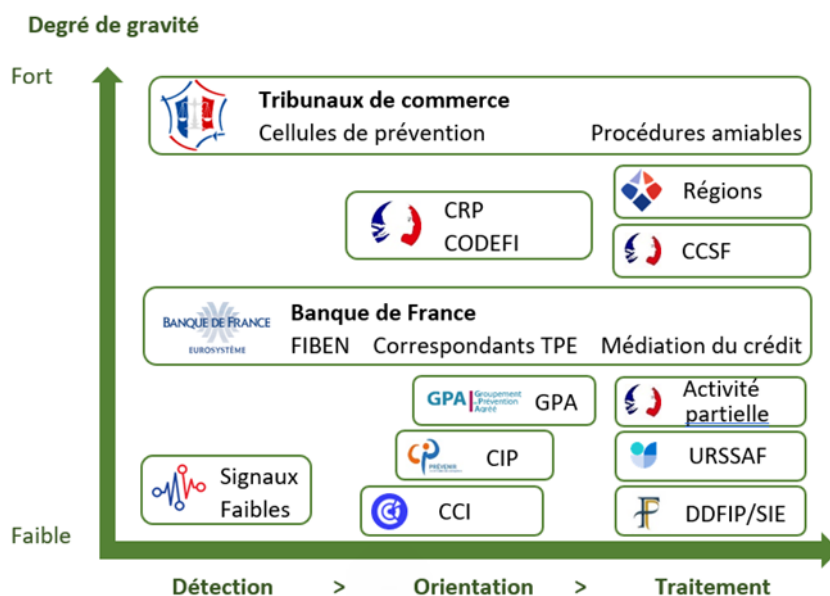
Leur activité est toutefois variable. En Vendée, le CIP, rencontré dans le cadre de l'enquête, procède à une quinzaine d'entretiens sur un an, ce qui dénote une activité relativement faible au regard du nombre de défaillances. De son côté, le CIP régional en Ile-de-France indique avoir reçu près d'un millier d'entreprises au cours de la crise sanitaire.

Un second réseau, davantage lié aux tribunaux de commerce, est celui des groupements de prévention agréés (GPA). Souvent animés par d'anciens juges ou des retraités du monde de l'entreprise, ils proposent une prestation d'accompagnement plus complète et plus suivie dans le temps. Leur activité est également très variable (cf. *infra*).

Enfin, même si ce n'est pas leur rôle premier, les organisations interprofessionnelles (U2P, CPME, MEDEF) de même que les branches, ou les clubs d'entreprises, peuvent jouer un rôle dans le diagnostic et l'orientation de leurs membres en cas de difficulté.

Le paysage de la détection des difficultés des entreprises apparaît donc comme complexe au vu de la juxtaposition d'un nombre important d'acteurs. Au moment de la sortie de crise en 2021, il était possible de recenser plus d'une vingtaine de dispositifs différents en matière de diagnostic, d'information, d'orientation et de traitement des entreprises en difficulté.

Schéma n° 1 : Cartographie des acteurs intervenant auprès des entreprises en difficulté



Source : Cour des comptes

La complexité de ce paysage était encore accrue par deux facteurs : le caractère hétérogène du fonctionnement de ces acteurs sur le territoire, et leur faible articulation entre eux. Une complexité que le rapport de la mission « Justice économique »¹⁴ résumait par l'expression « *Trop de dispositifs, trop d'acteurs, pas assez de coordination* ».

¹⁴ [Rapport de la mission « Justice économique »](#), sous la direction de Georges Richelme, président de la conférence générale des juges consulaires de France, février 2021. Rapport établi dans le cadre d'une mission confiée par le garde des Sceaux, ministre de la Justice.

1.2 Une organisation repensée face aux enjeux de « sortie de crise » et associée à de nouveaux outils numériques

Lors de la sortie de crise en 2021 et face au risque de remontée brutale du niveau des défaillances d'entreprise, cette situation est apparue comme un enjeu majeur pour les pouvoirs publics. En effet, pendant la crise Covid, en raison de l'ampleur du soutien public, le nombre de procédures collectives avait fortement diminué, passant de 55 000 en moyenne en 2018-2019 à moins de 30 000. À partir de 2021, de nombreux analystes ont donc pointé le risque d'une « déferlante » des procédures collectives, les défaillances normales s'ajoutant aux défaillances qui auraient dû se produire au moment de la crise.

Face à cette crainte, le Gouvernement a établi à partir de juin 2021 un « Plan d'action » destiné à accompagner les entreprises fragilisées. Piloté par un « comité national d'accompagnement à la sortie de crise » placé sous la responsabilité du conseiller national à la sortie de crise, Gérard Pfauwadel, ce plan d'action a reposé sur deux axes :

- le renforcement du pilotage de la DGFIP ;
- la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés.

Parallèlement, plusieurs innovations numériques ont été mises en place pour améliorer la détection des entreprises en difficulté, à travers la construction du dispositif unifié de détection « signaux faibles » et la création de la plateforme d'orientation « », renommée depuis « conseillers-entreprises ».

1.2.1 Le renforcement du pilotage par la DGFIP

Le premier axe du plan a consisté à désigner dans chaque département, un « conseiller départemental à la sortie de crise » (CDSC), conçu comme « interlocuteur dédié » et « point d'entrée universel » pour les entreprises, au sein des DDFiP, dans le cadre de leur mission en matière d'« action économique ».

Ce choix s'explique d'abord par le positionnement historique des directions départementales des finances publiques dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, à travers leur responsabilité de secrétariat des CODEFI. Il s'explique aussi par le rôle nouveau des DDFiP dans l'accompagnement fiscal des PME (loi ESSOC¹⁵) et dans l'attribution des aides publiques lors de la crise sanitaire.

Mais ce choix s'explique également par l'évolution des compétences économiques au sein de l'administration déconcentrée, qui s'est traduite par une réduction des effectifs de l'État dédiés au suivi de l'activité économique. En effet, pour tirer les conséquences des lois de décentralisation, l'État a fortement diminué les équipes en charge du développement économique dans les pôles Entreprises, Emploi et Economie (3E) des DIRECCTE, devenues DREETS en 2021. Les effectifs de la DGE en région ont ainsi été réduits de près des deux tiers, avec un rôle réduit à trois volets : le soutien à l'innovation, les filières stratégiques, et le suivi des entreprises en difficulté avec les CRP¹⁶.

¹⁵ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

¹⁶ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

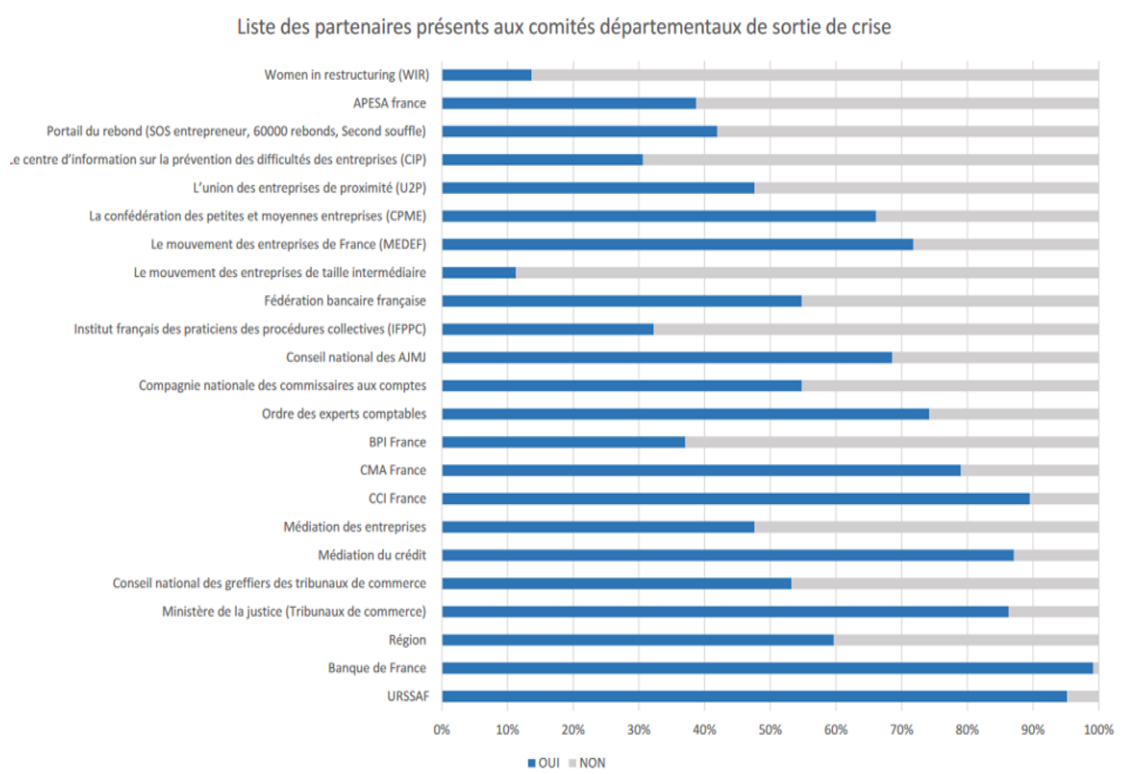
Dans la mesure où seule la DGFIP continuait à disposer d'un réseau départemental, il a été décidé de confier au chargé de mission du service « action économique », également secrétaire permanent du CODEFI, le rôle de « conseiller départemental à la sortie de crise » (CDSC). Le principe était ainsi de prolonger la répartition des rôles entre le niveau régional (CRP) et le niveau départemental (CODEFI), en confiant le traitement des entreprises moyennes du secteur industriel au CRP et celui des entreprises de moins de 50 salariés au CDSC.

Selon les termes de la circulaire interministérielle du 6 août 2021, la mission confiée au CDSC était d'assurer aux petites entreprises « *une orientation et un accompagnement individualisés* », « *de proposer de mobiliser les outils d'accompagnement financiers mis en place par l'État* » ou, le cas échéant, « *d'orienter l'entreprise vers l'interlocuteur le mieux adapté à son besoin* ».

1.2.2 La mobilisation de l'ensemble des acteurs

Le Plan d'action de 2021 a également cherché à mobiliser l'ensemble des acteurs susceptibles de contribuer à la détection des difficultés des entreprises : les réseaux locaux de commissaires aux comptes et experts-comptables, les banques, les réseaux consulaires (CCI/CMA), les fédérations interprofessionnelles locales (U2P, CPME), les régions, les professionnels des procédures amiables, les associations du « rebond ».

Graphique n° 3 : Liste des partenaires présents aux comités départementaux de sortie de crise



Source : DGFIP

Tous ces acteurs ont été invités à engager des actions spécifiques dans le cadre du Plan d'action, afin de soutenir les entreprises en difficulté (cf. partie 2). Ils ont également été incités à coordonner leurs actions au niveau local, dans le cadre de « comités départementaux à la sortie de crise », que les préfets ont été invités à réunir sur une base mensuelle.

Si ces partenaires se sont globalement mobilisés pour participer à ces comités départementaux de sortie de crise, leur participation est toutefois restée inégale.

Les réseaux consulaires ont été globalement très impliqués dans ces comités, avec un taux de participation de près de 90 % pour les CCI et de près de 80 % pour les CMA. En revanche, les régions ont été représentées dans seulement 60 % de ces comités.

En outre, la réunion de ces comités à la sortie de crise est restée ponctuelle, puisque dans un certain nombre de DD/DRFiP, ce comité n'a plus été réuni à partir de la mi-2022.

1.2.3 « Signaux faibles » : un outil de détection précoce des difficultés qui reste à parfaire

Dans ce contexte, une start-up d'État soutenue par la DGE et la DGEFP, lancée avant la crise Covid, a cherché à outiller les services de l'État pour mieux anticiper les défaillances des entreprises.

1.2.3.1 Un outil partagé de détection qui ne concerne pas encore les TPE

Afin de prévenir du risque de défaillance des entreprises en mobilisant les données administratives, deux modèles de détection avaient été développés parallèlement par la DGE et la DGFIP en amont de la crise sanitaire, en se concentrant sur les entreprises de plus de 10 salariés.

Les expérimentations en matière de détection précoce

Le premier « modèle prédictif », propre à la DGFIP, a été initié en 2017. À partir de diverses données fiscales, et pour les entreprises de plus de vingt salariés et 5 M€ de chiffre d'affaires, le modèle évaluait le risque qu'une entreprise entre en procédure collective dans les 18 mois à venir. La liste qui ressortait de ce travail contenait au maximum 200 entreprises par département, et était transmise aux DDFiP et aux CODEFI. Ce modèle prédictif a été déployé sur l'ensemble du territoire en 2019.

Le second modèle prédictif, « signaux faibles », est issu d'une start-up d'État mise en place en 2016 à l'initiative de l'Urssaf et de la DIRECCTE de Bourgogne, élargie à la Banque de France à partir de 2018. Une convention nationale de déploiement avait été signée le 3 avril 2019 en associant cinq partenaires publics (DGE, DGEFP, ACOSS, DINUM et Banque de France) mais sans la DGFIP.

Le Plan d'action de 2021 a initié la fusion de ces deux modèles de prédiction, en imposant le rapprochement des équipes en charge des deux projets.

Ce partenariat a permis d'adresser une première liste fusionnée, en octobre 2021, aux services de la DGFIP avec la consigne très volontariste de contacter systématiquement les entreprises détectées sous l'égide des conseillers départementaux de sortie de crise (CDSC).

Pour traduire l'entrée de la DGFIP dans les travaux communs, la convention a été amendée en avril 2022 pour partager la co-présidence du partenariat national entre la DGE et

la DGFIP. La DGFIP a également pris la coprésidence avec la Banque de France du comité scientifique du dispositif, chargé notamment de faire évoluer l’algorithme de détection. À ce stade, la participation de la DGFIP au projet s’est toutefois limitée à une contribution technique et en nature, avec la mise à disposition d’un « lac de données » et le renfort d’un poste à mi-temps. La fusion des deux dispositifs a impliqué des évolutions des systèmes d’information pour partager les données sensibles des administrations en respectant le secret fiscal et le secret bancaire. L’ensemble des données sensibles sont aujourd’hui versées dans le « lac de données » de la DGFIP, environnement dans lequel est développé l’algorithme de détection. L’application « signaux faibles » est, quant à elle, hébergée sur un serveur de la Banque de France, et des profils restreignent l’accès aux données fiscales. La Banque de France n’a en revanche pas souhaité partager les données FIBEN sur les incidents bancaires qu’elle estime soumises au secret bancaire, alors qu’elles auraient pu enrichir la détection.

Les coûts de développement, de l’ordre de 0,5 M€ sont intégralement financés par la DGE, la DGEFP et la DINUM. Ce budget est toutefois inférieur à celui consacré à « conseillers-entreprises » qui dispose d’un budget annuel de 1 M€ (cf. *infra*).

1.2.3.2 Des résultats décevants à ce stade

En dépit de la fusion des deux outils, les résultats de ce dispositif apparaissent, à ce stade, décevants, tant en matière de détection que d’aboutissement de l’action proactive de l’administration.

Sur le plan de la détection, il apparaît, selon de nombreux interlocuteurs, que les entreprises ressortant sur les listes « signaux faibles » sont souvent déjà connues des administrations. En 2023, parmi les 61 169 entreprises détectées par l’algorithme en risque de défaillance sous 18 mois, ont été ciblées pour une action de prévention celles qui étaient en situation de première alerte (i.e. détectées pour la première fois) et n’étaient pas déjà engagées dans une procédure collective ; avec une limite de 200 entreprises par département chaque trimestre, le nombre d’entreprises ciblées en 2023 s’est élevé à 33 565, soit environ la moitié des entreprises détectées par l’algorithme. Au final, en 2023, à peine plus d’un quart des entreprises ciblées (26 %) ont été analysées par les membres du CODEFI ; les autres entreprises ont été écartées soit parce qu’elles étaient déjà suivies, soit surtout par manque de temps des services pour traiter les listes. Parmi les 8 694 entreprises effectivement analysées en 2023, le signalement a été jugé fondé dans un peu plus de la moitié des cas (4 481).

Tableau n° 1 : Bilan de l’exploitation des listes « signaux faibles » en 2023

	Nombre d’entreprises	Part des entreprises ciblées
<i>Entreprises détectées par l’algorithme</i>	61 169	
<i>Entreprises ciblées (1^{ère} alerte et sans procédure collective)</i>	33 565	100 %
<i>Entreprises analysées en CODEFI</i>	8 694	26 %

	Nombre d'entreprises	Part des entreprises ciblées
<i>Signalement fondé selon les CODEFI</i>	4 481	13 %
<i>Entreprises contactées</i>	3 849	11 %
<i>Entreprises ayant donné suite</i>	1 228	4 % (32% des contacts)
<i>Entreprises ayant demandé un soutien</i>	798	2 % (20% des contacts)

Source : DGFIP

En outre, sur le plan de l'aboutissement du signalement, les résultats sont également très limités. Les partenaires parviennent à entrer en contact avec l'entreprise pour à peine la moitié des dossiers analysés (3 849 contacts pour 8 694 dossiers analysés). Au total en 2023, 1 228 d'entreprises ont donné suite à un contact issu de la détection « signaux faibles », ce qui représente 32 % des entreprises contactées mais seulement 4 % des entreprises ciblées. En 2023, les entreprises ont deux fois plus souvent donné suite aux contacts reçus que pendant la période de septembre 2021 à mars 2023. Selon la DGFIP, cette évolution pourrait correspondre à une montée en charge du dispositif résultant de sa meilleure connaissance par les entreprises.

Les causes de ce faible taux de retour sont multiples. Les listes d'entreprises détectées par l'outil sont établies et adressées à chaque département à un rythme trimestriel, car certaines données fiscales sont intégrées manuellement. Pourtant, les données sources sont disponibles à une fréquence mensuelle. Le délai de trois mois peut conduire à détecter trop tard les difficultés, et peut notamment expliquer le nombre important d'entreprises déjà placées en procédure collective lorsqu'elles sont contactées.

Ces listes sont en outre limitées à 200 entreprises par département, pour ne pas surcharger les administrations membres du CODEFI restreint. Un signalement au fil de l'eau, plutôt que par campagne, pourrait être étudié à moyen terme afin d'apporter plus de fluidité, d'autant que l'algorithme a vocation à intégrer des données en temps réel, sur la facturation en particulier à compter du 1^{er} septembre 2027¹⁷.

En outre, les tribunaux de commerce et les régions restent aujourd'hui en dehors de ce dispositif, notamment en raison des problématiques de secret fiscal.

Par ailleurs, la faiblesse des taux de retour peut s'expliquer en partie par la période analysée, qui intervient à l'issue d'un contexte massif de soutien aux entreprises, et par la difficulté des dirigeants à apprécier de manière fiable leur situation et à percevoir l'intérêt d'un accompagnement.

Ces difficultés conduisent toutefois à s'interroger sur les moyens déployés au regard des résultats obtenus. Les évolutions à venir de l'algorithme ont vocation à produire des listes plus pertinentes et expurgées de faux positifs. Dans le même temps, la DGFIP souhaite étendre la détection aux entreprises de moins de dix salariés, ce qui risque d'alourdir considérablement les listes d'entreprises en difficulté.

¹⁷ Date de la généralisation de la mise en œuvre de la facturation électronique.

1.2.3.3 L'évolution vers un outil de collaboration entre administrations

Actuellement, un millier de personnes sont habilitées à utiliser l'application « signaux faibles » même si dans les faits, au plus 400 agents se connectent à l'outil sur un mois.

La DRFiP des Hauts-de-France a mis en place un outil de suivi des contacts avec les entreprises et des actions des différents partenaires. Il se substitue aux tableaux de suivi saisis manuellement par les correspondants départementaux et facilite le traitement des listes.

Fort de cette expérience, l'application de restitution des résultats de « signaux Faibles » doit s'enrichir d'une fonctionnalité de suivi des actions initiées par les membres du CODEFI restreint, une fois l'entreprise contactée. Ce partage d'informations entre membres doit faciliter les échanges ainsi que le suivi dans le temps d'une détection et de son efficacité.

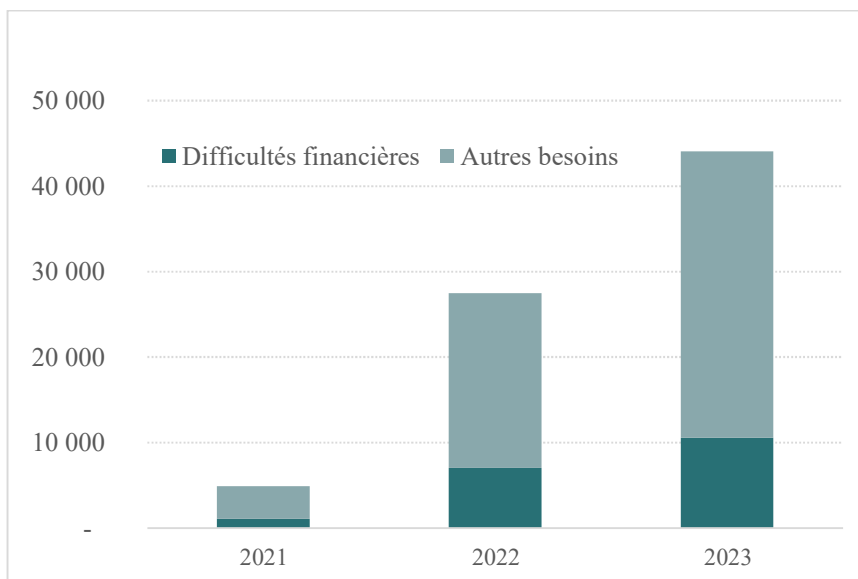
Au-delà du suivi des entreprises détectées, cette fonctionnalité pourrait permettre l'évolution de « signaux faibles » vers un système de partage d'information et une plus grande coordination des actions menées.

Au regard des limites constatées à ce stade de la démarche proactive auprès des entreprises détectées par l'algorithme, il paraît utile de mieux suivre et documenter les apports de l'outil « signaux faibles ».

1.2.4 « Conseillers-entreprises », un projet de « guichet unique » de mise en relation

Partant du constat qu'il est difficile pour les TPE et PME de trouver l'accompagnement adéquat parmi la multitude d'aides publiques, un autre projet a vu le jour à travers une plateforme numérique unique, visant à réorienter l'ensemble des demandes des entreprises, quel que soit leur motif, vers l'interlocuteur compétent. La DREETS des Hauts-de-France a ainsi engagé fin 2018 une expérimentation qui visait à transmettre les demandes d'information des entreprises aux conseillers concernés (services de l'État, CCI, tribunal de commerce, etc.). Ensuite étendue à l'Ile-de-France, l'expérimentation a été jugée concluante par la DGE et la DGEFP, lesquelles ont décidé de déployer le service à l'échelle nationale en juin 2022.

Le service en ligne « conseillers-entreprises », anciennement « place des entreprises », vise aujourd'hui à offrir un conseil personnalisé aux TPE et PME. Il couvre une grande variété de sujets : recrutement, formation, organisation du travail, investissement, droit du travail, appui au développement, numérique, transmission reprise, santé et sécurité au travail, transition écologique & RSE, ainsi que difficultés financières.

Graphique n° 4 : Évolution des demandes sur « conseillers-entreprises »

Source : Statistiques d'utilisation de « conseillers-entreprises », DGE et DGEFP

La demande est automatiquement transmise aux conseillers compétents sur le territoire. Chaque conseiller reçoit la demande de l'entreprise sur son champ de compétence, avec un accès sécurisé à une fiche détaillée. Cette fiche comporte la demande du dirigeant et des informations générales sur l'entreprise (localisation, date de création, effectif...) permettant d'identifier les accompagnements possibles. Le conseiller indique s'il peut prendre en charge la demande, puis rappelle le dirigeant et lui propose l'accompagnement le plus adapté à sa situation. Il échange également avec les autres conseillers notifiés, au sein de différentes structures (administrations déconcentrées, opérateurs, collectivités territoriales), pour indiquer l'issue donnée et apporter le cas échéant une réponse coordonnée à l'entreprise.

Il y a aujourd'hui 12 000 conseillers, référencés chez 40 partenaires du service public. Sur les demandes concernant les difficultés financières, sont référencés : les DDFiP, les DREETS (CRP), la Banque de France, les CCI, les CMA, l'Urssaf. Les tribunaux de commerce participent pour l'instant à une expérimentation de l'outil dans le cadre de leur action de prévention.

En 2023, plus de 44 000 demandes ont été déposées, elles émanent à 95 % d'établissements de moins de 20 salariés. Le fonctionnement paraît performant puisque 87 % des échanges ont lieu dans les 5 jours après transmission du besoin.

Un quart de ces demandes portait sur des difficultés financières. Il apparaît toutefois que le correspondant départemental de la DGFIP n'est pas le pivot du système puisqu'il représente 15 % des assistances proposées aux entreprises en difficulté financière.

Sur cette thématique, la plupart des demandes ont été traitées par les CCI et les succursales de la Banque de France (3 900 et 4 600 appels respectivement). Paradoxalement, ces deux entités n'ont pas cette action dans leurs actuels contrats d'objectifs avec l'État.

Tableau n° 2 : Traitement des besoins « difficultés financières » exprimées sur conseillers-entreprises entre novembre 2022 et novembre 2023

	Besoins transmis aux administrations		Prise en charge par l'administration		Aides proposées par l'administration	
<i>Banque de France</i>	8 234	27 %	7 900	27 %	4 630	32 %
<i>CCI</i>	7 260	24 %	6 954	24 %	3 905	27 %
<i>DGFiP</i>	5 625	19 %	5 431	19 %	2 239	15 %
<i>Urssaf</i>	5 437	18 %	5 378	19 %	2 470	17 %
<i>CMA</i>	3 091	10 %	2 890	10 %	1 190	8 %
<i>CRP</i>	624	2 %	505	2 %	69	0 %
TOTAL	30 271	100 %	29 058	100 %	14 503	100 %

Source : DGE, back-office « conseillers-entreprises »

Note de lecture : Les services de la DGFiP ont reçu 5625 besoins, ils ont confirmé leur compétence sur 5431 dossiers puis ont procédé à 2239 contacts.

Il convient de souligner que le service « conseillers-entreprises » s'est développé dans une logique « d'État plateforme », visant à proposer de nouvelles modalités de l'action publique inspirées par le fonctionnement des plateformes numériques. En tant que brique de service, elle ne couvre qu'un métier (la mise en contact avec un conseiller) et complète d'autres services numériques. Ainsi, « conseillers-entreprises » est présente sur d'autres plateformes (« entreprendre.service-public.fr », « les-aides.fr », les portails de partenaires). Dans une logique de simplification, elle est devenue depuis janvier 2024 un sous-domaine de « service-public.fr », même si le service reste une propriété de la DGE et de la DGEFP.

Ce dispositif reste toutefois limité à ce stade aux acteurs ou aux opérateurs de l'État. Alors que les régions sont cheffes de file des collectivités en matière de développement économique, et engagées pour certaines dans des actions de détection et de prévention, elles ne sont pas associées, pour la plupart, à ce dispositif. Ce manque d'articulation aboutit même à des actions concurrentes. Par exemple, la région Ile-de-France a lancé une plateforme « Assist entreprise », qui repose sur le même principe que « conseillers-entreprises », laquelle a reçu 12 700 consultations entre sa création février 2021 et fin 2023. Il conviendrait *a minima* de mettre en place des connexions entre ces différentes plateformes, afin d'assurer la bonne orientation des acteurs.

1.3 Une organisation qui demeure complexe et ne permet pas de simplifier le parcours usager

En janvier 2023, le ministère en charge de l'économie a annoncé son souhait de pérenniser les mesures mises en œuvre dans le cadre du Plan d'action de sortie de crise de juin 2021, en rebaptisant le « conseiller départemental à la sortie de crise » en « conseiller départemental aux entreprises en difficulté » (CDED). Il a inscrit cette organisation dans une circulaire ministérielle publiée en mars 2024¹⁸.

Pourtant, le bilan du Plan d'action de 2021 apparaît globalement décevant au regard des objectifs affichés, notamment celui d'offrir aux acteurs un « point d'entrée universel » et de favoriser ainsi un « parcours usager » cohérent.

1.3.1 Des conseillers départementaux dont le rôle de détection et d'orientation reste limité

1.3.1.1 Une hausse des contacts

Dans un contexte de remontée des défaillances depuis 2021, les « conseillers départementaux à la sortie de crise », devenus en 2023 « conseillers départementaux aux entreprises en difficulté » (CDED) ont connu une hausse significative de leurs contacts avec les entreprises : leur nombre est passé de 3 500 en 2021 à près de 20 000 en 2023, soit une multiplication par six.

Pour autant, cette hausse doit être interprétée avec prudence. En effet, ces conseillers se sont vu également confier un rôle dans la distribution des aides énergie à partir de la mi-2022, ainsi que dans l'accompagnement des entreprises suite aux mouvements sociaux et aux émeutes de 2023 (aides, assurance). Or 60 % des contacts ont été liés aux aides financières ou à un accompagnement de type conjoncturel : 53 % aux aides énergétiques et 7 % aux mouvements sociaux et aux émeutes. Après une forte activité au début de l'année 2023, reflétant la crise de l'énergie et la mise en place des aides, le nombre de contacts mensuels des CDED a ainsi nettement diminué (4 000 contacts mensuels en janvier 2023, moins de 1 000 en décembre 2023).

1.3.1.2 Une capacité de détection et d'orientation qui demeure limitée

En outre, la capacité des conseillers à assurer une veille des entreprises en difficulté, et à les orienter vers les dispositifs adaptés, demeure limitée à ce stade.

En matière de détection, même si le nombre d'entreprises détectées par le biais des CDED est en nette hausse depuis 2021, cette détection ne représente que 13 % des contacts. De

¹⁸ Circulaire ministérielle du 6 mars 2024 relative aux évolutions des modalités d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficultés

même, la détection par « signaux faibles » ne représente actuellement que 8 % des relations avec les entreprises. L'essentiel des contacts (près de 80 %) provient donc d'une initiative de l'entreprise, dont une part importante en lien avec les aides mentionnées précédemment.

Tableau n° 3 : Ventilation de l'activité des CDED selon l'origine de la saisine

	2021		2022		2023	
	Total	Part	Total	Part	Total	Part
Origine de la saisine						
Contact de l'entreprise	1 575	45,7%	5 870	71,6%	15 568	79,0%
Détection par CDED	162	4,7%	432	5,3%	2 498	12,7%
Détection "signaux faibles"	1 307	38,0%	1 201	14,7%	1 526	7,7%
Détection par membre CODEFI restreint	437	12,7%	941	11,5%	1 337	6,8%
Alerte interne (services, DGFIP MCCE)					844	4,3%
Alerte externe (cabinet Ministre, parlementaires, ...)					686	3,5%
Détection complémentaire (hors CDED, presse...)					411	2,1%
Autre	44	1,3%	38	0,5%	389	2,0%
Nombre d'entreprises	3 443	100%	8 195	100%	19 695	100%

Source : DGFIP, traitement Cour des comptes

L'analyse des orientations des entreprises réalisées par les CDED suite à ces contacts (hors aides ponctuelles) montre que celles-ci sont tournées très majoritairement vers les dispositifs internes à la DDFiP ou au CODEFI. Les CDED traitent eux-mêmes plus de la moitié (55,5 %) des demandes qui leur arrivent, cette part élevée constatée en 2023 étant en grande partie liée aux dispositifs temporaires, notamment les aides « électricité-gaz ». Lorsqu'ils ne traitent pas eux-mêmes les demandes, les CDED orientent les entreprises essentiellement vers des services de l'État ou de la Banque de France : CCSF (17,3 %), CODEFI restreint (7,2 %), SIE (6,9 %), Urssaf (4 %), ou médiation du crédit (7,1 %).

Tableau n° 4 : Orientation des entreprises par le CDED entre 2021 et 2023

	2021		2022		2023	
	Total	Part	Total	Part	Total	Part
Traitement direct par le CDED	0	0,0%	71	1,2%	9 694	55,5%
CCSF	388	16,3%	1043	17,1%	3030	17,3%
URSSAF	125	5,3%	470	7,7%	700	4,0%
Service des impôts des entreprises (SIE)	204	8,6%	571	9,4%	1206	6,9%
CODEFI restreint	802	33,8%	782	12,8%	1251	7,2%
CIRI	4	0,2%	14	0,2%	8	0,0%
CRP	102	4,3%	140	2,3%	177	1,0%
Tribunal de commerce/judiciaire	114	4,8%	822	13,5%	1 373	7,9%
CIP	0	0,0%	0	0,0%	125	0,7%
Chambre Consulaire (CCI ou CMA)	43	1,8%	155	2,5%	267	1,5%
Médiation – entreprises	44	1,9%	85	1,4%	278	1,6%
Médiation – crédit	224	9,4%	1143	18,7%	1239	7,1%
Médiation interne – fournisseur énergie	0	0,0%	0	0,0%	292	1,7%
Ordre des experts-comptables	28	1,2%	209	3,4%	67	0,4%
Partenaires bancaires	327	13,8%	881	14,4%	598	3,4%
DDETS (Activité Partielle)	0	0,0%	1	0,0%	93	0,5%
Collectivité territoriale (régions, etc)	33	1,4%	77	1,3%	144	0,8%
Fédération professionnelle	1	0,0%	5	0,1%	18	0,1%

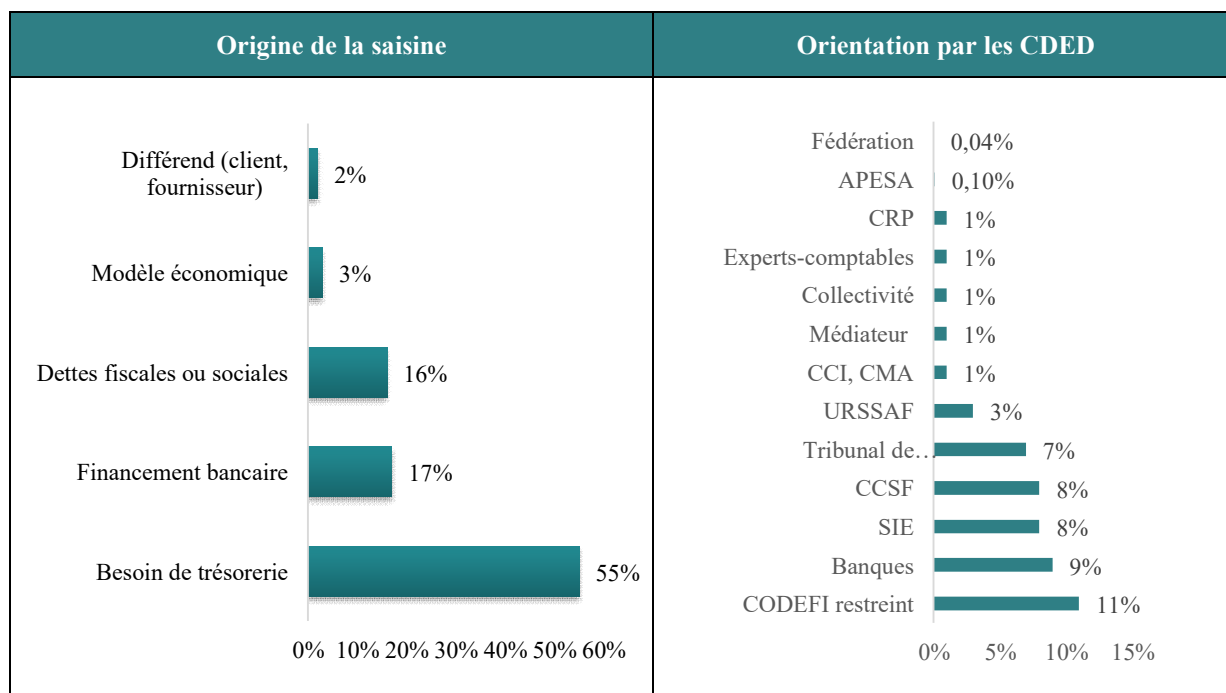
	2021		2022		2023	
APESA	16	0,7%	10	0,2%	39	0,2%
Nombre d'entreprises accompagnées	2 375	100%	6 099	100%	17 480	100%

Source : DGFIP

En revanche, les autres signataires du Plan d'action ne sont que peu sollicités. En dépit de leur participation aux « comités de sortie de crise », qui aurait dû avoir pour effet de favoriser la constitution d'un réseau local d'interlocuteurs, leur saisine représente une part très faible des orientations réalisées : seulement 8 % des entreprises sont orientées vers le tribunal de commerce, 2 % vers les banques, 1 % vers les réseaux consulaires (CCI/CMA), et moins de 1 % vers les réseaux de soutien associatifs comme APESA. En prenant en compte la seconde orientation réalisée (qui concerne moins d'une entreprise sur 5), ces niveaux ne sont que peu modifiés : au total, 10 % des entreprises sont orientées vers le tribunal de commerce, 3 % vers les réseaux consulaires et 3 % vers les réseaux associatifs type APESA.

Ces chiffres sont confirmés par des données plus précises issues de l'audit interne de la DGFIP, qui permettent de comparer les motifs de saisine et les orientations réalisées, sur la base de l'activité de 9 directions départementales ou régionales.

Tableau n° 5 : Ventilation de l'activité des CDED de 9 départements en fonction de l'origine du problème soumis et de l'orientation réalisée (en %)



Source : audit interne DGFIP

La mise en regard de ces données montre que les enjeux de dettes fiscales ou sociales semblent relativement bien pris en compte, puisque la part d'entreprises concernées (16 %) est en cohérence avec la part des entreprises orientées vers les services fiscaux, sociaux ou CCSF (18 % au total).

La même correspondance est observée entre les entreprises faisant état de difficultés d'accès au crédit bancaire (16 %) et la part des entreprises orientées vers la médiation du crédit (17 %)

Alors que la majorité des entreprises déclarent avoir un problème de trésorerie (55 %), moins de 1 % d'entre-elles sont orientées vers les collectivités, alors que certaines régions disposent pourtant de fonds dédiés aux entreprises en difficulté.

De même, seulement 7 % des entreprises sont orientées vers les Tribunaux de commerce, dont seulement une partie vers les procédures amiables. En outre, ce chiffre dissimule de très grandes disparités entre territoires : il varie entre 0 % dans l'Aube ou la Saône-et-Loire et près de 20 % dans les Hauts-de-France, ce qui traduit sans doute l'engagement variable des présidents de tribunal dans les procédures de prévention, mais aussi l'absence de doctrine claire de la part de la DGFIP. En février 2023, la DGFIP a proposé aux DDFiP un modèle de convention de coopération avec les présidents des Tribunaux de commerce, qui propose de réorienter vers le tribunal les entreprises « *dans l'hypothèse où aucun autre levier ne peut être activé en dehors du cadre d'une procédure judiciaire* ». Le déploiement de ces conventions est progressif¹⁹. Cette faible orientation vers les procédures amiables, pourtant considérées comme un des axes du Plan d'accompagnement de 2021, apparaît ainsi comme une des grandes faiblesses du « parcours usager » proposé par les CDED.

On observe également une absence d'orientation vers les réseaux consulaires, ou les fédérations professionnelles, y compris parmi les entreprises qui font état de difficultés relatives à leur modèle économique. Ainsi dans les Hauts-de-Seine, sur 33 entreprises qui saisissent le CDED en raison d'interrogations sur leur modèle économique, aucune n'est orientée vers la CCI d'Ile-de-France, qui propose pourtant un accompagnement gratuit avec un conseiller expert pour les entreprises en difficulté.

Enfin, les associations spécialisées dans l'accompagnement psychologique des entrepreneurs, en particulier APESA, semblent également très peu mobilisées, quelle que soit la région considérée. Le recours à ces structures pourrait évoluer à la faveur des formations proposées aux CDED par l'association APESA depuis juillet 2023 et de l'attention particulière portée aux agriculteurs depuis la crise agricole de février 2024

1.3.1.3 Une difficulté à constituer un réseau au niveau territorial

Ce constat s'explique notamment par l'incapacité des CDED à mettre en place un véritable réseau avec les autres partenaires socio-économiques (CCI/CMA, tribunaux de commerce, associations, etc.). Selon les conclusions de l'audit interne de la DGFIP, le réseau des CDED est souvent « *limité aux acteurs institutionnels, tandis que les élus locaux et les associations d'entrepreneurs sont insuffisamment associés à la mission* ». Toutefois, des réflexions sont en cours sur le développement de nouvelles conventions, à l'instar de celles conclues avec des tribunaux de commerce.

Le CDED peine en effet à être identifié comme un interlocuteur pertinent par les acteurs socioéconomiques, en particulier les branches et les fédérations professionnelles. Ainsi le

¹⁹ 34 sont signées sur 227 tribunaux de commerce, et des travaux sont en cours dans une dizaine de départements.

MEDEF a publié en février 2023 un « guide des entreprises en difficulté » qui ne mentionne pas l'existence du CDED.

De leur côté, de nombreux CDED ne sont pas parvenus à tisser suffisamment de liens avec les différents acteurs locaux susceptibles de contribuer au traitement et à l'accompagnement des entreprises, en particulier les partenaires économiques et associatifs. En application de la circulaire du 6 mars 2024, la création de comités départementaux d'accompagnement et de soutien aux entreprises en difficulté, qui assurent une mission de veille de la conjoncture locale et signalent les alertes au niveau départemental, a notamment pour objectif de favoriser ces liens et d'améliorer l'articulation entre les acteurs.

Il existe toutefois de bonnes pratiques, notamment l'établissement d'une charte de partenariat, réunissant l'ensemble des acteurs, comme c'est le cas en région Pays-de-la-Loire. En effet, dès 2019, une « charte régionale pour la prévention et l'accompagnement des difficultés des entreprises » a été signée entre l'ensemble des partenaires locaux : associations, Banque de France, Caisse des dépôts, chambres de commerce, organisations interprofessionnelles (CPME, MEDEF), branches (CAPEB, UIMM), ordre des avocats, commissaires aux comptes, etc.

Il semblerait utile, pour renforcer la coordination des acteurs, de favoriser ces chartes locales de partenariat. Celles-ci devraient se fonder sur l'élaboration d'une cartographie de l'ensemble de l'écosystème local, qui apparaît comme un préalable à un fonctionnement en réseau et à l'amélioration de l'information des entreprises.

<p>Recommandation n°1. (DGFIP, DGE) Mieux articuler les acteurs de la prévention, au travers notamment de conventions locales de partenariat, afin d'assurer une meilleure orientation des entreprises et un « parcours usager » plus fluide.</p>
--

1.3.2 Une réforme qui demeure insuffisante et se heurte à des limites intrinsèques

Au-delà de ces constats, la création des CDED se heurte à plusieurs difficultés intrinsèques, qui ne semblent pas avoir été suffisamment prises en considération dans le cadre de la réforme.

1.3.2.1 Un risque de non-recours, lié au positionnement des CDED

Le choix de positionner les CDED au sein des DDFiP s'explique par leur capacité à accorder des rééchelonnements de créances publiques et, le cas échéant, à instruire des dossiers d'aides ponctuelles. Toutefois, il constitue aussi un des facteurs limitants de la réforme.

Tout d'abord, ce positionnement peut limiter le recours spontané aux services du CDED. Il existe en effet des freins psychologiques importants pour les chefs d'entreprise à admettre une situation de fragilité. Cette difficulté est liée à la psychologie des chefs d'entreprises, souvent marqués par un attachement très fort à leur entreprise, et qui ont du mal à reconnaître leur fragilité. Elle est encore accentuée dans les petites structures, qui ne disposent pas en

interne d'une expertise dédiée, de nature à leur permettre une analyse de leur situation économique.

Dans ce contexte, la sollicitation de la DDFiP peut être d'autant plus difficile qu'elle ajoute à ce frein psychologique la crainte d'engendrer un contrôle fiscal. Ce point est reconnu dans l'audit interne de la DGFIP, qui souligne si « *le rôle assumé par la DGFIP à l'occasion de la crise sanitaire a fait évoluer son image (...) pour autant les chefs d'entreprise la voient encore comme une administration chargée du recouvrement (...) et dès lors, hésitent à la solliciter spontanément, notamment par peur de déclencher un contrôle* ».

Cette situation impacte directement les taux de succès des contacts engagés dans le cadre de « signaux faibles ». Ainsi, dans le cadre des contacts tentés par les services de la DGFIP, les entreprises n'ont pas donné suite dans 63 % des cas. Ce taux chute en revanche à 22 % pour les contacts réalisés par l'URSSAF. Ce constat confirme qu'au-delà de la difficulté à admettre qu'ils ont besoin de soutien, certains dirigeants sont réticents à évoquer leur situation avec des agents de la DGFIP, par peur d'un contrôle.

Le positionnement actuel des cellules « Action économique » au sein des DDFiP ne contribue pas à lever cette difficulté. Dans une des directions visitées dans le cadre de l'audit interne, le service « Action économique » a même été directement rattaché à la division du contrôle fiscal, entraînant un risque avéré de porosité. L'audit mentionne « *des attentes (...) exprimées par les responsables pour que le service Action économique partage les informations utiles à la programmation* » des contrôles²⁰. Une telle situation paraît tout à fait contradictoire avec les objectifs de la réforme, et les engagements pris publiquement auprès des entreprises. À l'inverse, certains services ont été placés dans une position plus autonome, voire directement auprès du DDFiP. D'autres ont travaillé à faire évoluer leur communication pour limiter ce risque de non-recours (signature des courriers par le Préfet notamment). Un cadrage national semblerait indispensable afin de garantir une réelle autonomie du service « Action économique » et une étanchéité de fonctionnement par rapport aux services de contrôle fiscal.

De façon plus structurelle, la pérennisation d'un échelon départemental ne correspond pas au choix de localiser les compétences économiques de l'État à l'échelon régional et au transfert de compétences aux Régions dans ce domaine.

1.3.2.2 Des effectifs limités, un manque de formation

Par ailleurs, les effectifs dédiés à cette mission au sein des DDFiP restent très faibles. Les cellules chargées de l'action économique comptent en moyenne 1,25 ETP et dans les plus petites directions, la mission est effectuée par un seul agent, qui effectue aussi d'autres tâches.

Il n'existe pas en outre de véritable structure d'animation ou de soutien au niveau régional, susceptible de pallier les éventuelles absences. Cette faiblesse des effectifs fragilise la réalisation de la mission. Dans deux départements audités, l'absence de l'agent sur plusieurs mois a empêché la tenue de la permanence téléphonique du CDSC ou l'exploitation des listes « signaux faibles ».

²⁰ *Audit sur la détection et le soutien des entreprises en difficulté*, Mission Risques et Audit DGFIP, Octobre 2023

En outre, le profil et la formation des agents ne leur permettent pas toujours de se saisir de cette nouvelle mission d'orientation et de conseil. Même si un plan de formation a été engagé, près d'un conseiller sur quatre (23 %) fait état d'un manque de formation. Certains CRP alertent sur les conséquences de cette situation, soulignant que les analyses financières fournies par les DDFiP peuvent être « éloignées de la réalité des entreprises et/ou restreintes aux dettes fiscales et sociales »²¹.

La réussite de ce réseau, s'il doit être pérennisé, passe nécessairement par un effort important en matière de recrutement et de formation des conseillers, notamment en matière de culture économique et de gestion. En 2023, la DGFIP a mis en place un cycle de formation « tronc commun » plus opérationnel, ainsi que des formations à l'analyse financière.

1.3.2.3 Une articulation perfectible entre les réseaux départementaux (CDED) et régionaux (CRP)

La coordination entre le réseau des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP) et le nouveau réseau des conseillers départementaux aux entreprises en difficulté (CDED) apparaît également très perfectible, non seulement en matière de répartition des entreprises, mais aussi de partage d'information et d'expertise.

L'action des CRP, qui sont positionnés à l'échelon régional, est théoriquement centrée sur les entreprises de plus de 50 salariés, et sur le secteur industriel. L'analyse montre toutefois le caractère partiel de ce ciblage, puisque la moitié des entreprises suivies ont moins de 50 salariés.

Tableau n° 6 : Ventilation par taille des entreprises suivies par les CRP en 2023

Effectifs entreprise	Nombre	Part
Moins de 50	1 125	50 %
Entre 50 et 250	752	33 %
Plus de 250	371	17 %
Total	2 248	100 %

Source : DGE

Le suivi réalisé par les CRP tend à s'inscrire dans une approche plus globale de l'entreprise, et dans un contact direct, parfois relayé par des visites de terrain. Il s'appuie aussi sur une analyse économique, fondée sur les principaux ratios financiers, et vise à proposer plusieurs leviers de redressement, y compris des dispositifs régionaux.

Au total, en 2023, environ 2 200 entreprises ont été suivies par les CRP, chiffre qui peut être rapproché du nombre de PME ayant connu une défaillance au cours de l'année, qui se monte à 4 500.

²¹ Cafés des CRP

Par comparaison, les CDED sont en contact avec un nombre d'entreprises beaucoup plus important (près de 20 000 en 2023), mais leur action reste nettement plus limitée, comme évoqué ci-dessus. Il existe donc un risque qu'un certain nombre de petites entreprises, hors du périmètre théorique des CRP, ne bénéficient pas d'un réel suivi permettant de mobiliser l'ensemble des leviers existants.

Face à ce risque, la coordination des deux réseaux demeure trop limitée, tant en termes de transmission de dossiers qu'en termes de partage d'expertise. Seuls 1 % des entreprises en contact avec des CDED sont en effet réorientées vers le CRP régional. La complexité de la comitologie accroît encore les difficultés de transmission, dans la mesure où les CRP ne sont pas toujours invités aux CODEFI, tandis que les CDED ne participent pas toujours aux CVAP.

Enfin, il n'existe pas non plus de véritable outil ou plateforme de coordination, ou de documents communs, permettant de favoriser un véritable partage d'information et d'expertise entre les deux réseaux. Cette absence d'outils partagés et de dispositifs d'animation ne permet pas aux CRP de diffuser les éléments d'information et l'expertise métier au sein du réseau des CDED.

1.3.2.4 Une coordination limitée avec les services du ministère du travail

Les services déconcentrés du ministère du travail ne paraissent pas non plus suffisamment associés au travail des CDED et des CRP.

Au sein des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), les services « Mutations économiques » ont pour rôle d'instruire et de valider des dispositifs qui touchent aussi les entreprises en difficulté, notamment l'activité partielle (AP) et les plans de sauvegarde de l'emploi (PSE). En outre, ces services ont vu l'installation depuis 2022 d'un nouveau réseau : les délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP). Ces délégués, aujourd'hui au nombre de 113, ont été créés pour faire connaître et mettre en œuvre les dispositifs du ministère du Travail en matière d'accompagnement des mutations économiques, sociales et technologiques, ou de transitions professionnelles. Leurs missions varient selon les territoires avec, selon les cas, un accent mis sur le volet défensif, autour de la préservation de l'emploi, ou sur le volet offensif, autour des tensions de recrutement. Cette polyvalence conduit certains DARP à participer à la détection des entreprises en difficulté.

Pourtant, l'articulation entre le réseau des DARP et celui des CDED n'a pas fait l'objet d'un cadrage au niveau national. La « feuille de route » 2023 visant à encadrer l'action des DARP ne mentionne pas les relations avec les CDED, tandis que les orientations des CDED vers les DDETS sont extrêmement faibles (moins de 1 %). Enfin, la circulaire du 6 mars 2024 qui pérennise les CDED a été préparée en interne au sein du ministère en charge de l'économie, sans jamais envisager un contreseing par le ministre du travail. Il paraîtrait pourtant essentiel de coordonner l'action de l'ensemble de ces directions, en établissant des modalités de travail en commun et de partage d'information.

1.3.2.5 Un manque de prise en compte des partenaires locaux

Par ailleurs, certains acteurs de la détection et du développement économique ne semblent pas avoir été suffisamment identifiés dans le cadre du « Plan d'action » de juin 2021.

Ainsi, les élus locaux, de même que les services « développement économique » des communes et intercommunalités, n'ont pas été associés aux actions mises en place, alors qu'ils sont aussi des interlocuteurs des chefs d'entreprise au niveau local.

Dans les petites communes, le maire ou l'élu local est en effet souvent le premier interlocuteur des chefs d'entreprises en cas de difficulté. De même, dans les zones urbaines, les services « développement économique » des communes et des intercommunalités peuvent être alertés par les représentants locaux des commerçants ou des artisans de l'existence de difficultés. Ces partenaires, qui pouvaient donc constituer des relais efficaces en matière de détection et de relais d'information, sont restés en dehors du périmètre du Plan d'action.

En outre, certains territoires sont engagés dans des programmes de développement économique soutenus par l'État, dans le cadre de la redynamisation du tissu industriel (programme « Territoires d'industrie ») ou de la revitalisation urbaine, à travers le programme « Action cœur de ville » (ACV) ou « Petites villes de demain » (PVD). Si ces programmes, pilotés par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), s'inscrivent dans un cadre plus large, et dépassent le champ des entreprises en difficulté, ils peuvent toutefois également offrir des leviers d'investissement pour certaines entreprises : appel à manifestation d'intérêt « rebond industriel », déployé dans le cadre de France 2030 et du programme « Territoires d'industrie », qui vise à redynamiser le bassin d'emplois des territoires confrontés à des chocs conjoncturels ; aides aux commerçants et aux artisans dans le cadre des programmes ACV et PVD.

Au niveau régional, les CRP indiquent articuler leur action avec les missions dites de « rebond industriel » du programme « Territoires d'industrie ». Parmi les 3 212 entreprises accompagnées par les CRP en 2022, 1 815 relèvent ainsi, selon la DGE, des territoires fléchés « Territoires d'industrie ». En revanche, ces dispositifs ne sont généralement pas intégrés dans la réflexion mise en œuvre au niveau départemental, dans le cadre des CODEFI ou des DDFiP. Il semblerait pourtant souhaitable d'intégrer davantage la politique de soutien aux entreprises en difficulté dans une approche plus globale, prenant aussi en compte notamment les programmes et les financements locaux, dans le respect des secrets légaux.

1.3.2.6 Une comitologie trop complexe, qui ne permet pas une coordination efficace des différents acteurs

La comitologie actuelle ne paraît pas de nature à lever ces difficultés. En effet, en raison de l'existence de ces différents réseaux et des contraintes liées à la préservation du secret fiscal auxquelles sont soumises la DGFIP, l'Urssaf et la Banque de France, elle conduit aujourd'hui à une superposition de cinq instances départementales et régionales :

- Commission des chefs de services financiers (CCSF) au niveau départemental ;
- Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) « restreints » (analyse des cas particuliers) ;
- CODEFI « élargis » (partage d'informations générales) ;

- Comités départementaux à la sortie de crise (création par le Plan d'action de juin 2021), pérennisés sous le nom de comités départementaux d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté (CDASED) dans la circulaire de mars 2024 ;
- cellule de veille et d'alerte précoce (CVAP) animée par le CRP au niveau régional.

Ceci se traduit par une grande complexité et réduit la lisibilité de ces instances pour l'ensemble des partenaires. La conséquence en est le caractère très variable de la réunion de ces instances, selon les acteurs et les territoires. Dans certains cas, il n'existe pas de CVAP. Dans d'autres cas, le CODEFI ne se réunit plus, et a été remplacé par la CVAP.

Il semble donc nécessaire de repenser cette comitologie, en clarifiant notamment les règles applicables en matière de secret fiscal et de secret des affaires, ainsi que leurs modalités de mise en œuvre.

Les règles relatives au secret fiscal

Les listes d'entreprises détectées à partir des données notamment fiscales peuvent être communiquées aux autres membres du « CODEFI restreint » en application de l'article L. 135 ZM du Livre des procédures fiscales. Cet article dispose qu' *« aux seules fins de la détection et de la prévention des difficultés des entreprises, et au vu de la cotation qu'elle établit pour l'exercice de sa mission de détection des difficultés des entreprises, l'administration fiscale peut communiquer au préfet, aux CRP, et aux responsables territoriaux de la DREETS, des URSSAF et de la Banque de France la liste des entreprises susceptibles de connaître des difficultés de financement ainsi que la cotation du niveau de risque. »* Pour autant, l'administration fiscale n'est pas déliée de son obligation de secret et ne peut fournir l'indication sur l'origine de l'alerte.

Il conviendrait également de distinguer les instances entre celles qui portent sur la détection des entreprises et le partage des informations locales, auxquelles devraient être associés les réseaux consulaires et associatifs, de même que les chargés de développement économique des intercommunalités, de celles qui portent sur le traitement des difficultés, et supposent des règles strictes de confidentialité et un cercle restreint aux acteurs publics.

L'ensemble de ces constats plaide donc pour la mise en place d'une comitologie renouvelée, permettant la constitution d'une véritable coordination selon des formats et une maille adaptés aux territoires. Comme évoqué *supra*, cette organisation devrait être formalisée dans le cadre d'un texte de niveau interministériel, signé par l'ensemble des ministères compétents.

Recommandation n°2. (DGFIP, DGE, DGEFP, DSS, DACS) Rationaliser l'organisation de l'État et la comitologie au niveau régional et départemental par une circulaire de niveau interministériel.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'écosystème de la détection et de l'orientation des entreprises en difficulté est très foisonnant, en raison de l'existence de deux réseaux pilotés par la DGFIP et la DGE, auxquels s'ajoutent les services du ministère du travail, le réseau des Urssaf ainsi que de nouveaux acteurs dont l'action tend à se développer : conseils régionaux, tribunaux de commerce, réseaux consulaires et associatifs, etc.

Dans ce contexte, et face au risque de multiplication des défaillances en sortie de crise, l'État a souhaité mettre en place un « point d'entrée universel » à travers les conseillers départementaux à la sortie de crise, positionnés au sein des DDFiP.

Ce dispositif a également cherché à s'appuyer sur des outils numériques innovants : l'application « signaux faibles », visant à détecter des signes précoces de risque de défaillance, et la plateforme « conseillers-entreprises », visant à créer un point unique d'accès et d'orientation des entreprises vers un éventail d'interlocuteurs mobilisables.

Le bilan de ces nouveaux dispositifs apparaît toutefois décevant à ce stade. Le conseiller départemental positionné au sein des DDFiP peine à être bien identifié par les entreprises et les réseaux d'acteurs. Les contacts pris sur la base de l'application « signaux faibles » ne se traduisent que rarement par des retours des entreprises, et les entreprises ne sont pas suffisamment orientées vers les interlocuteurs pertinents. Enfin, la comitologie existante se caractérise par un empilement des structures qui ne permet pas la constitution d'un réseau d'acteurs coordonnés. Si la circulaire du ministère de l'économie du 6 mars 2024 a précisé l'organisation interne des services du ministère, elle n'a pas apporté de simplification ni intégré à la réflexion les autres administrations et organismes intervenant dans l'accompagnement des entreprises en difficulté.

Le « parcours usager » de ces entreprises demeure donc complexe et manque de lisibilité. L'ensemble de ces constats plaident pour une rénovation de l'organisation de l'État et de la comitologie au niveau régional et départemental, dans le cadre d'une réflexion interministérielle.

2 DES PROCEDURES DE TRAITEMENT DONT L'EFFICACITE APPARAÎT INEGALE POUR FAVORISER LA VIABILITE DES ENTREPRISES

En dehors des aides exceptionnelles mises en œuvre durant la crise sanitaire, les administrations publiques disposent de plusieurs outils de soutien aux entreprises en difficulté, essentiellement à travers des échelonnements de créances publiques. À ces dispositifs s'ajoute la médiation du crédit opérée par la Banque de France, ainsi que les procédures mises en place par les tribunaux de commerce, en particulier les procédures amiables qui visent à intervenir en amont de la cessation de paiement.

Les dispositifs d'accompagnement proposés par les réseaux consulaires ou associatifs sont moins mobilisés, de même que les leviers mis en œuvre dans le cadre du développement économique local.

2.1 Avec la fin des dispositifs Covid, des procédures de traitement des difficultés qui reposent essentiellement sur l'échelonnement des créances publiques

Pendant la période Covid, l'État a déployé de multiples dispositifs pour soutenir l'ensemble des entreprises, en particulier les entreprises en difficulté du fait de la crise sanitaire et du ralentissement de l'activité (Prêts garantis par l'État, Fonds de solidarité, activité partielle...). Il a ensuite mis en place des aides en période de sortie de crise, notamment le système des avances remboursables et des prêts bonifiés (ARPB).

Ces dispositifs étant actuellement en voie d'extinction, l'État retrouve actuellement ses instruments d'avant crise. Les difficultés des entreprises se traduisant souvent par une impossibilité à honorer les paiements auprès des principaux créanciers publics, Urssaf et DGFIP utilisent à nouveau les dispositifs d'étalements de créances dans les conditions qui préexistaient. Ces leviers sont redevenus le principal moyen de soutien des administrations publiques aux entreprises en difficulté.

2.1.1 Le retour des procédures d'étalement accordées par les URSSAF

Pendant la crise sanitaire, les Urssaf avaient mis en place des mesures exceptionnelles²² de report de paiement de cotisations patronales et salariales afin de soutenir la trésorerie des entreprises. Les procédures de recouvrement avaient également été mises en sommeil. Cette pratique a cessé mi-2023, et de nombreuses entreprises peinent aujourd'hui à respecter leurs échéances, ainsi que le montre la baisse du respect des délais de paiement des cotisations sociales en 2023 (60 % de respect à 3 mois au lieu de 70 % en 2019).

²² Encadrées par l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

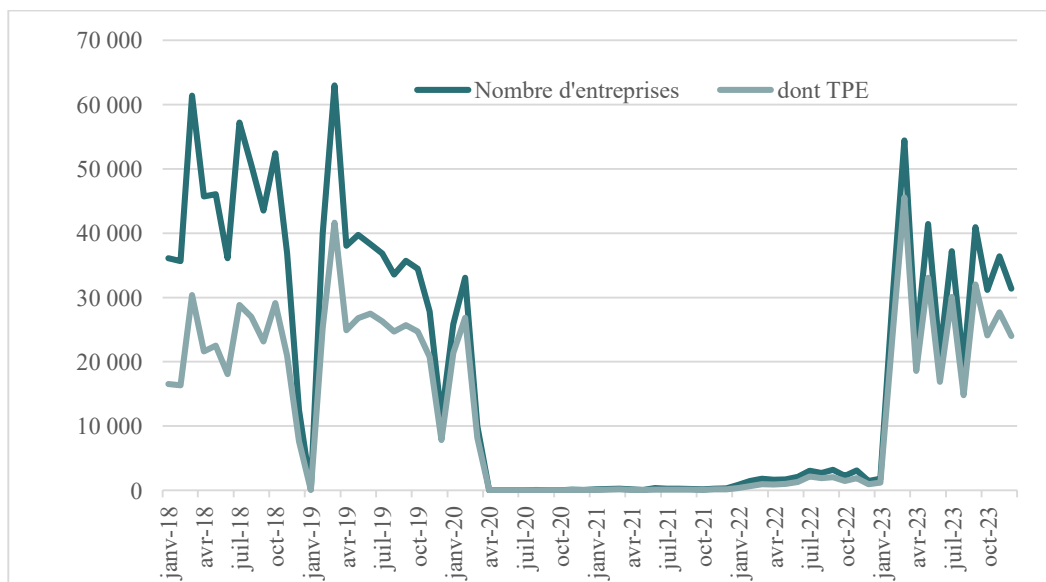
Tableau n° 7 : Taux de respect des délais de paiement des cotisations sociales

	2018	2019	2023
Respect à 3 mois	77 %	78 %	73 %
Respect à 6 mois	68 %	70 %	60 %

Source : Urssaf Caisse nationale

Plus de 4,1 Md€ de créances étaient en action de recouvrement à fin 2023, soit plus du double du montant de 2019.

Graphique n° 5 : Nombre d'entreprises en recouvrement



Source : Urssaf Caisse nationale

Cette situation s’est traduite par une forte hausse de demandes de délais, aux alentours de 50 000 par mois en 2023, qui a conduit l’Urssaf Caisse nationale à tester l’automatisation du traitement de ces demandes. Lorsque la demande de délai, déposée en ligne, répond à un certain nombre de critères, un échéancier est proposé de manière automatisée, sans l’intervention d’un conseiller.

Cette solution permet de gagner en rapidité. Cependant, le chef d’entreprise n’a plus nécessairement de contact avec un conseiller, et aucune information n’est donc spontanément donnée aux entreprises sur l’existence des autres dispositifs de soutien ou mesures de prévention.

Dans le cas d’une procédure de recouvrement, pour ne pas laisser l’entrepreneur seul face à ses difficultés, certaines Urssaf ont fait le choix de compléter leurs mises en demeure avec des informations sur des accompagnements. Cette procédure est toutefois loin d’être généralisée. Ceci peut sembler d’autant plus regrettable que les difficultés de paiement des

cotisations sociales sont souvent, compte tenu des échéances régulières de paiement de ces cotisations, le signe le plus précoce d'une difficulté.

2.1.2 Les échelonnements de créances fiscales et la mobilisation des CCSF

Lorsque les difficultés de paiement concernent les créances fiscales, la DDFiP peut de son côté, via le service des impôts des entreprises (SIE), accorder des délais de paiements. En cas de montants importants, ou de cumul de dettes sociales et fiscales, une commission spéciale établie dans chaque département, la commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage (CCSF)²³ peut également établir un plan d'apurement échelonné des dettes sociales et fiscales.

L'accueil commun DGFIP/Urssaf

Sur la base d'une convention type adoptée en 2021, les services déconcentrés de la DGFIP et les Urssaf ont signé des conventions de coopération en matière de recouvrement visant à assurer l'efficacité des actions de recouvrement et à coordonner le traitement des dossiers des débiteurs communs. Cette coopération s'inscrit sans préjudice du recours à la CCSF.

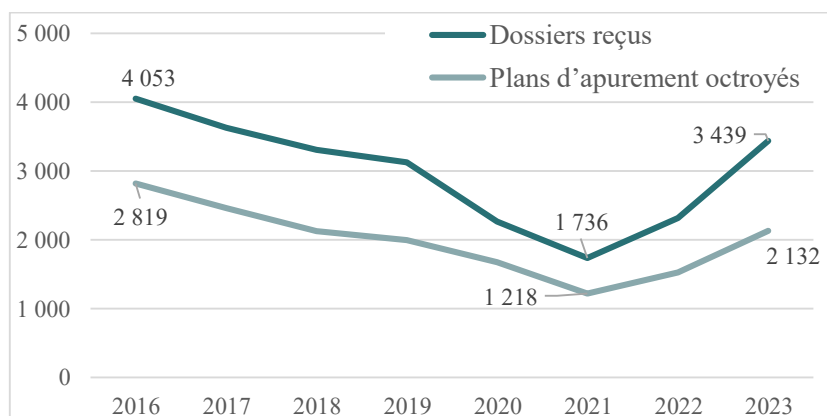
Dans ce cadre, des accueils des débiteurs communs aux deux réseaux sont organisés au cours desquels les dispositifs d'accompagnement des entreprises en difficulté sont présentés. Malgré la promotion régulière de ce dispositif, celui-ci peine à monter en puissance, puisqu'il se tient moins d'une vingtaine d'accueils communs par an. Parmi les causes identifiées, les règles du secret professionnel et les limites au droit de communication s'opposent au partage entre les réseaux des informations sur les débiteurs et donc à l'identification des débiteurs communs. Une évolution des textes en la matière devrait être envisagée.

2.1.2.1 Le rôle des commissions départementales des chefs de services financiers (CCSF)

Le secrétariat permanent de la CCSF est assuré par la DDFiP, qui est aussi en charge de recouvrer le paiement des échéances mensuelles des plans et reventile ensuite les quotes-parts de paiement aux différents créanciers publics. Le passage en CCSF et la mise en place d'un plan constituent donc le traitement le plus abouti pour les entreprises en difficulté, puisqu'il permet d'avoir une vision globale de leur situation et d'accorder un plan d'apurement de l'ensemble des créances.

Les dossiers en CCSF étaient en nette décroissance avant la crise sanitaire, avec une baisse de près de 25 % des saisines entre 2016 et 2019. Leur nombre a atteint son plus bas niveau en 2021, avec moins de 2 000 saisines. Ils ont fortement repris depuis cette date, avec près de 3 500 dossiers déposés et environ 2 100 dossiers acceptés en 2023. Le taux d'acceptation est en revanche en baisse, puisqu'il est passé de 69 % en 2016 à 61 % en 2023. Le montant total des dettes des plans octroyés s'élève à 980 M€.

²³ Établie par le décret du n°2007-686 du 4 mai 2007.

Graphique n° 6 : Activité des commissions des chefs des services financiers (CCSF)

Source : DGFIP, application StatEco

2.1.2.2 Un traitement sous le seul angle des créances publiques qui ne garantit pas le redressement des entreprises

La Cour a cherché à analyser l'efficacité de cette procédure, à travers la viabilité des entreprises ayant bénéficié d'un traitement CCSF. Elle s'est fondée pour cela sur l'exploitation des données individuelles d'entreprises²⁴ ayant saisi la CCSF en 2022 (première année de « normalisation » à l'issue de la crise sanitaire), afin d'évaluer la viabilité des entreprises à l'horizon d'un an et au-delà.

Selon les résultats obtenus par la Cour, il apparaît que 14 % des entreprises ayant bénéficié d'un plan CCSF en 2022 ont été en défaillance dans le délai d'un an²⁵ et ce chiffre se monte à 22 % en janvier 2024, soit entre 13 et 24 mois après,.

Tableau n° 8 : Viabilité des entreprises passées en CCSF en 2022

<i>Accord CCSF</i>	Oui	Non	<i>np</i>	Total
Nombre d'entreprises	1 715	808	168	2 691
Défaillance <1 an	240	163	19	422
Défaillance en janvier 2024	134	68	5	207
<i>Taux défaillance <1 an</i>	<i>14 %</i>	<i>20 %</i>	<i>11 %</i>	<i>16 %</i>
<i>Taux de défaillance en janvier 2024</i>	<i>22 %</i>	<i>29 %</i>	<i>14 %</i>	<i>23 %</i>

Sources : DGFIP, Infogreffe, calculs Cour des comptes

²⁴ Traitement des données sur la base des numéros SIREN, analyse et calculs de la Cour.

²⁵ C'est-à-dire dans les douze mois qui suivent l'adoption du plan d'étalement des paiements par la CCSF.

(np) non précisé

Ce taux est plus faible que lorsque le dossier CCSF a été rejeté. Pour les entreprises ayant saisi la CCSF en 2022 mais n'ayant pas bénéficié d'un plan d'étalement, le taux de défaillance à un an est de 20 % et il atteint 29 % en janvier 2024.

Ce constat interroge sur l'efficacité des plans d'apurement. Selon les calculs de la Cour, le différentiel entre le taux de défaillance à un an des entreprises traitées en CCSF et celui des entreprises non traitées s'élève à 6 points. Or cet écart pourrait s'expliquer en partie par les procédures de sélection des dossiers par les CCSF, qui tendent à privilégier les entreprises ayant une meilleure probabilité de rétablissement. Compte tenu de ce biais de sélection, il n'est pas possible en l'état de s'assurer de la plus-value d'un traitement en CCSF.

En outre, en matière de « parcours usager », plusieurs points méritent d'être relevés sur le passage en CCSF.

Tout d'abord, cette saisine suppose la production d'un lourd dossier administratif, mais ne s'accompagne pas nécessairement d'une rencontre avec le chef d'entreprise. Si certaines CCSF ont instauré un entretien préalable, ce n'est pas une pratique systématique, ce qui peut sembler regrettable pour saisir la nature des difficultés rencontrées.

D'autre part, l'acceptation du dossier conduit à la production d'un échéancier des paiements, mais pas à prescrire parallèlement une orientation vers une structure de soutien ou de conseil (CCI, CIP, GPA, etc). Cette absence de mesures complémentaires paraît également regrettable, dans la mesure où celles-ci permettraient d'encourager le chef d'entreprise à mener une réflexion sur son modèle économique et sur la manière de pérenniser son activité. En l'absence de telles mesures, le risque de défaillance ultérieure a moins de chance d'être prévenu. Le traitement sous le seul angle des créances publiques, sans mesure d'orientation ou d'accompagnement, peut donc sembler insuffisant.

Le secrétariat permanent de la CCSF étant aujourd'hui assuré par le CDED, il semblerait souhaitable, conformément à ses nouvelles missions, de coupler ce traitement avec l'orientation du chef d'entreprise vers des structures adaptées.

<p>Recommandation n°3. (DGFIP, URSSAF Caisse nationale) Informer systématiquement les chefs d'entreprises des solutions d'accompagnement des entreprises en difficulté en cas d'impayé social et fiscal.</p>

Il semblerait également nécessaire d'engager une réflexion sur la manière d'y associer des outils de traitement plus en profondeur des difficultés. Si ces derniers existent, sous la forme de prêts et d'audits qui peuvent être prescrits par le CODEFI, ils sont extrêmement peu mobilisés et leur format semble inadapté.

2.1.3 Des outils complémentaires inadaptés et rarement mobilisés

2.1.3.1 Les prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES)

Les CODEFI peuvent, dans certains cas, octroyer des prêts provenant du fonds pour le développement économique et social (FDES) financés par le budget de l'État sur le programme 862 - *Prêts pour le développement économique et social*. Ce dispositif a pour finalité d'autoriser une participation publique ponctuelle au financement d'entreprises, notamment celles de taille moyenne ou intermédiaire, dans le cadre d'une restructuration financière. Il est piloté par le secrétariat général du CIRI, qui doit valider les dossiers soumis par les secrétaires permanents des CODEFI. Ces prêts doivent en théorie s'intégrer dans un plan de financement comprenant des capitaux privés.

Ce cadre d'intervention a été précisé par la circulaire du 9 janvier 2015, qui a défini la doctrine d'intervention (adaptée pendant la crise Covid, voir encadré *infra*). Celle-ci réaffirme que le rôle de ces prêts doit être subsidiaire, avec une clause « *new money* »²⁶ et un effet de levier sur les financements privés (5 euros privés investis pour un euro public investi). Ils doivent théoriquement être rémunérés à un taux égal ou supérieur à celui du marché, pour éviter tout effet de substitution. La circulaire précise également que « *les perspectives de redressement doivent être clairement exposées et les entreprises soutenues doivent disposer de perspectives de résultat et d'un marché. La mise en place de ces financements ne peut pas être envisagée au profit d'une entreprise dont les marchés souffrent d'une surcapacité de l'offre au niveau français ou européen* ».

Les crédits du FDES sont principalement utilisés par le CIRI lui-même pour soutenir les entreprises de son champ de compétence, sous couvert d'arrêtés pris par le ministre de l'économie, des finances et de souveraineté industrielle et numérique. Ainsi, très peu de prêts FDES ont été attribués par les CODEFI à des PME. Seuls 23 prêts leur ont été accordés, en 2018, dont 21 dans le cadre d'un dispositif dédié au bénéfice des entreprises du Calaisis, pour un montant total de 1,9 M€. Ce dernier dispositif relève d'une décision ministérielle du 9 mars 2018, qui s'est écartée à plusieurs titres des conditions de mise en œuvre des prêts FDES prévues par la circulaire du 9 janvier 2015. Ainsi, sur ces prêts Calaisis, la clause « *new money* » n'était plus exigée, comme le plafond de 3000 € par emploi sauvegardé ou celui de 20 % des nouveaux apports de fonds par l'État. En outre, plusieurs prêts successifs ont été accordés à la même entreprise. Les motifs affichés (extension de locaux d'une SCI, nouveau site, nouvelle ligne de production, création d'un bar à vins, rénovation d'un point de vente en galerie commerciale, etc.) ne correspondent pas à un objectif de « restructuration financière ». Le nombre d'emplois sauvegardés n'est évoqué que très rarement. Enfin, les pertes à venir sur les impayés n'ont pas nécessairement fait l'objet de déclarations au passif de procédures collectives.

En dehors de ces prêts « Calaisis », le recours au FDES par les CODEFI est anecdotique, avec deux entreprises aidées uniquement. Le prêt accordé à la première entreprise apparaît bien

²⁶ Une clause « *new money* » attribue un rang de privilège favorable aux nouveaux apports de trésorerie. Les prêts FDES ne doivent pas conduire l'État à prendre en charge un risque anormal par rapport aux autres créanciers de l'entreprise, ni l'exposer à des risques supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés nouveaux

motivé et étayé. Il a d'ailleurs été remboursé dans le respect de ses échéances. La seconde entreprise bénéficiaire laisse en revanche un premier prêt impayé pour la moitié de son capital. Le solde est inscrit au passif de la liquidation judiciaire de l'entreprise intervenue quatre ans plus tard. En outre, un second prêt FDES lui avait été accordé, alors qu'elle était déjà placée en redressement judiciaire, au titre des besoins de trésorerie pour assurer la poursuite d'activité pendant la période d'observation. La liquidation judiciaire de l'entreprise a été prononcée le mois suivant la signature de ce deuxième prêt.

Tableau n° 9 : Prêts FDES (hors prêts participatifs) accordés entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<i>Nombre de prêts</i>	25	2	17	16	12	7	79
<i>Dont : CIRI</i>	2	2	17	16	12	7	56
<i>CODEFI</i>	2						2
<i>Calaisis</i>	21						21
<i>Montant prêté (en M€)</i>	92	41	405	396	462,3	145,2	1 541,5

Source : DG Trésor, Chorus

Note : Certains prêts refinancent des prêts antérieurs. Les montants prêtés correspondent au montant total des nouveaux prêts, sans prendre en compte ces refinancements

Le FDES pendant la crise Covid

En 2020, la doctrine d'emploi du FDES a été assouplie dans le cadre d'une doctrine dite « covid-19 », s'inscrivant dans le cadre temporaire des aides d'État prévu par la Commission européenne. À la différence de son usage classique, le FDES « covid-19 » n'a pas été conditionné à des cofinancements et à une procédure de restructuration mais a permis d'octroyer à des entreprises des liquidités avec une conditionnalité limitée.

Le FDES a financé également des prêts exceptionnels aux petites entreprises (PEPE), prêts participatifs d'un montant maximal de 100 000 euros, pour des entreprises de moins de 50 salariés. En 2021, ces prêts « covid-19 » (y compris les PEPE) ont atteint un montant de 351 M€.

Ces mesures n'ayant pas vocation à être pérennisées, elles n'ont pas fait l'objet d'analyse dans le cadre du présent rapport.

2.1.3.2 Des audits trop rares et coûteux

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

Limités à un montant de 40 000 €, soit en dessous du seuil de mise en concurrence, ces audits doivent toutefois faire l'objet, conformément à la procédure décrite dans la circulaire du 9 janvier 2015, d'un appel d'offre avec établissement de trois devis avant toute contractualisation avec le cabinet retenu. La lourdeur de ce processus ne favorise pas sa mobilisation par les CODEFI.

Ces audits restent ainsi très peu sollicités. Entre 2018 et 2023, seuls 32 audits ont été réalisés au niveau national, pour un coût total d'1 M€. En outre, même si les études délivrées sont étayées, avec une analyse du secteur d'activité, des perspectives, de l'organisation de la société, pour aboutir à des propositions mobilisant différents leviers, leur coût paraît très élevé (33 000 € en moyenne) au regard de la taille des entreprises auditées. Le nombre de jours varie de 15 à 25, pour un coût unitaire autour de 1 200 € HT. À titre de comparaison, la compagnie nationale des commissaires aux comptes avait élaboré une offre d'audit en sortie de crise COVID à un coût très inférieur pour les PME.

Tableau n° 10 : Audits financés par les CODEFI

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
<i>Nombre d'audits</i>	3	1	2	11	5	9	31
<i>Coûts en K€</i>	78	18	75	364	143	336	1 014

Source : Chorus

Le recours à ces audits est encadré par la circulaire du 9 janvier 2015 précitée. Il ressort de l'analyse d'un échantillon de dossiers dans le cadre de l'enquête quelques entorses aux conditions définies dans la circulaire. En effet, les entreprises individuelles, les sociétés unipersonnelles, les exploitations agricoles ou professions libérales ne sont en principe pas éligibles ; pour autant, de telles structures ont bénéficié d'audits. En outre, les motifs avancés pour justifier les audits ne semblent pas toujours très pertinents.

Ce dispositif paraît donc inadapté, tant aux besoins des entreprises que des administrations. Il semblerait souhaitable de mettre en place un service plus simple, plus agile, et moins coûteux, permettant d'offrir aux entreprises un « diagnostic flash », associé le cas échéant à un accompagnement par un réseau consulaire ou une structure associative.

Recommandation n°4. (DGFIP) Transformer les audits CODEFI en prestations d'accompagnement activables rapidement.

2.1.4 Une faible articulation avec le dispositif d'activité partielle

Parallèlement à ces outils, l'État dispose d'un autre dispositif qui contribue à la fois au soutien aux entreprises en difficulté et à la protection de l'emploi, à travers l'activité partielle (AP). Ce dispositif, largement mobilisé durant la crise, permet en effet, grâce au soutien financier public, de réduire les horaires de travail ou de fermer temporairement l'établissement,

si l'entreprise concernée rencontre des difficultés ponctuelles et exceptionnelles, l'État et l'Unedic prenant à leur charge une partie des rémunérations des salariés²⁷.

Les chiffres de 2023 marquent le retour à un niveau de recours proche de celui d'avant la crise, avec 11 353 entreprises ayant sollicité un placement en activité partielle en 2023, contre 11 406 en 2019. La baisse observée du recours à l'activité partielle pendant la crise serait due au fait que certaines entreprises ont basculé dans le dispositif exceptionnel d'activité partielle de longue durée (APLD).

Toutefois, le pilotage de ce dispositif n'est que partiellement articulé à la mise en œuvre des autres procédures de traitement pilotées par les DDFiP ou les Urssaf. Si l'examen d'un dossier en CCSF prend en compte la mise en œuvre d'un dispositif d'activité partielle, en revanche l'examen d'un dossier d'activité partielle ne semble pas intégrer le recours à d'autres dispositifs, notamment des échelonnements de dettes fiscales ou sociales. Ce manque d'information croisée ouvre la voie à un cumul des dispositifs susceptibles de favoriser artificiellement la survie d'entreprises fragilisées, sans mise en place de mesures d'accompagnement ou d'orientation adaptées. Ces constats plaident donc pour un meilleur partage des informations entre administrations, notamment via l'évolution du dispositif « signaux faibles » (cf. *supra*) qui est encore peu utilisée par les services déconcentrés du ministère du travail en raison, à leurs yeux, de son manque de fiabilité.

Il apparaît néanmoins que le taux de pérennité des entreprises qui sollicitent l'activité partielle est élevé, il s'établit à 96 %. Seules 4 % des entreprises ayant sollicité l'activité partielle de droit commun au cours de l'année 2022 ont ainsi fait défaut en 2022-2023, ce qui est beaucoup plus faible que pour les autres dispositifs. Ce chiffre doit toutefois être interprété avec prudence par rapport aux taux observés sur les CCSF, dans la mesure où la mobilisation des deux dispositifs ne concerne pas le même type d'entreprises en difficulté, ni le même stade de difficulté.

2.1.5 Une absence d'articulation avec les dispositifs des régions

Les interventions dans le cadre des CODEFI ne font que peu de place aux outils mis en place dans le cadre régional

Pourtant, même si toutes les régions ne sont pas impliquées dans le soutien aux entreprises en difficulté, plusieurs ont mis en place des outils d'accompagnement financiers, qui s'inscrivent eux-mêmes dans un cadre européen²⁸. À titre d'exemple, le conseil régional du Centre-Val-de-Loire propose des avances remboursables de 5 à 50 000 € pour les entreprises en difficulté de 4 à 24 salariés, tandis que la région Bourgogne-Franche-Comté propose aux PME une avance remboursable « consolidation financière de l'entreprise » allant jusqu'à 200 000 €.

²⁷ L'entreprise perçoit une allocation financée à 67 % par l'Etat et à 33 % par l'Unedic, équivalente à 36% du salaire brut antérieur du salarié placé en activité partielle, dans la limite d'un plafond et d'un plancher horaire. Tandis que le salarié recevra une indemnité d'activité partielle représentant 60% de son salaire brut antérieur.

²⁸ Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers (2014/C 249/01)

De son côté, la région Hauts-de-France, particulièrement active dans ce domaine, a créé un service dédié aux entreprises en difficulté et propose deux dispositifs pour permettre aux entreprises de faire face à des difficultés financières.

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

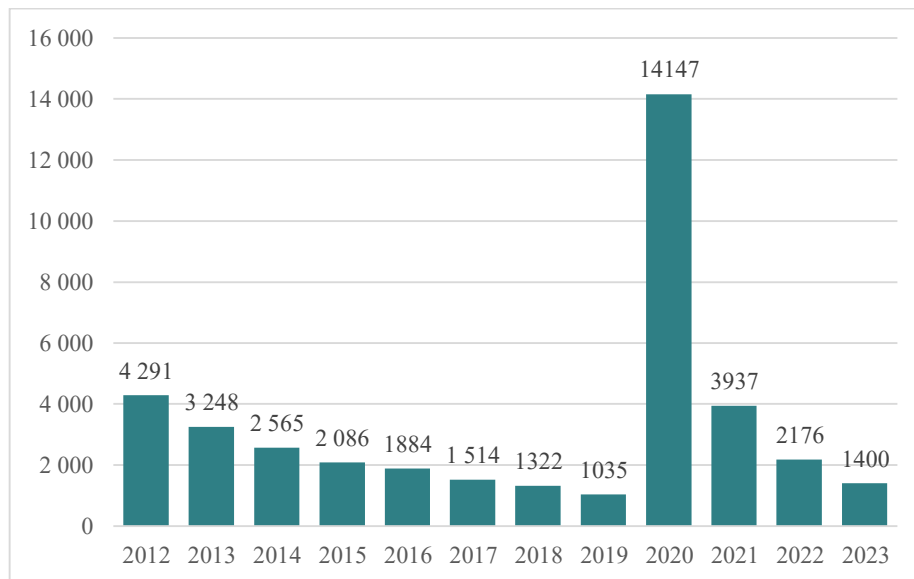
Le fonds « 1^{er} secours » accorde des prêts de moins de 50 000 €, sans cofinancement, et cible les petites entreprises de moins de 25 salariés. Il suppose l'ouverture parallèle d'une procédure amiable. Au total, les financements mobilisés dans ce cadre depuis 2017 s'élèvent à 22 M€. Selon les données de la région, le taux de défaillance des entreprises ayant bénéficié de ce financement (toutes générations confondues) s'élève à 31 %. Ce taux n'est toutefois pas directement comparable aux données présentées plus haut car il agrège toutes les défaillances intervenues depuis le début du dispositif. Le second fonds, « Hauts-de-France Prévention », a été créé avec la CCI des Hauts-de-France en 2018 et s'adresse aux entreprises de plus de 10 salariés afin d'apporter une aide remboursable allant de 50 000 à 300 000 €. Ce financement suppose toutefois un cofinancement privé, et doit s'accompagner de la présentation d'un plan d'affaires construit par l'entreprise, en lien avec un cabinet de conseil. Au total, 17 M€ ont été mobilisés dans ce cadre, pour 133 entreprises. Le taux de défaillances constaté sur ce fonds (toutes générations confondues) est de 24 % selon le bilan communiqué par la région.

Le CRP du territoire Nord-Pas-de-Calais indique orienter environ un tiers des entreprises suivies vers ces dispositifs régionaux. En revanche, ces financements sont quasiment ignorés des CDED : sur 449 dossiers examinés par les CDED du Nord et du Pas-de-Calais entre 2021 et 2023, seuls trois dossiers ont été réorientés vers ces dispositifs régionaux.

2.2 La médiation du crédit, un dispositif peu sollicité en dehors des crises

La médiation du crédit a été mise en place lors de la crise financière survenue en 2008. Désormais intégrée à la Banque de France, elle est composée d'une équipe nationale et d'un réseau de médiateurs territoriaux dans les succursales. Ce dispositif est fondé sur un accord de Place entre la Fédération bancaire française, l'Association des sociétés financières, la Banque de France et l'État. Reconduite depuis 2009, la convention actuelle court jusqu'à fin 2024. Les entreprises en procédure amiable peuvent bénéficier de la médiation, en revanche la situation de cessation de paiement y fait obstacle. Pendant la durée de la médiation, les établissements de crédit s'engagent à maintenir les lignes de financement et à ne pas appeler de garanties supplémentaires.

L'activité a toutefois fortement chuté depuis 2008. Elle a ensuite connu un regain d'intérêt pendant la crise Covid pour toutes les entreprises qui essayaient un refus de prêt garanti par l'État (PGE). Depuis janvier 2022, les demandes de restructuration de PGE inférieurs à 50 000 € sont traitées par la médiation. Ces demandes représentaient un quart des dossiers en 2022 et un tiers en 2023.

Graphique n° 7 : Nombre annuel de dossiers de médiation du crédit depuis 2012

Source : Banque de France

Ce sont majoritairement des petites entreprises qui recourent à la médiation du crédit : 81 % ont moins de 11 salariés, et 17 % entre 11 et 50 salariés parmi les dossiers éligibles²⁹ en 2023 (un niveau équivalent à 2022).

Le succès de la procédure de médiation s'est amélioré en 2023 avec 60 % des médiations ayant débouché sur un accord contre 43 % en 2022. Mais il y a désormais une majorité des demandes adressées au médiateur qui sont inéligibles (54 % en 2023).

L'efficacité de la médiation dans le temps a fait l'objet d'études de la Banque de France. Parmi les entreprises qui avaient bénéficié d'un accord suite à une médiation en 2020, le taux de défaillance a été de 4 % au bout d'un an et de 14 % au bout de 2 ans et demi dans un contexte de covid. Sur les cohortes 2009-2017, le taux de défaillance des entreprises dans l'année suivante oscillait autour de 10 % en cas de succès, alors qu'en cas d'échec de la médiation le taux de défaillance dépassait 20 %.

L'analyse a été reconduite par la Cour sur la génération de dossiers 2022. Sur les 1 890 entreprises dont les demandes ont été traitées, 18 % ont été en défaillance dans les 12 mois suivants et 28 % en janvier 2024, soit entre 13 et 24 mois après. En limitant l'analyse aux seules 888 médiations clôturées positivement, le taux de défaillance s'établissait à 14 % dans l'année qui suivait, et 21 % en janvier 2024.

Il y a peu de doubles saisines de la médiation du crédit avec d'autres dispositifs. Sur 2 691 dossiers examinés en CCSF en 2022, 172 entreprises seulement avaient également sollicité une médiation du crédit, soit 6 %.

²⁹ Qui répondent aux critères permettant de mettre en place une médiation : dénonciation de découvert, refus de crédit (trésorerie, équipement, crédit-bail), absence de réponse suite à une demande de crédit mise en cause de lignes d'affacturage, de Dailly ou d'escompte, refus de rééchelonnement d'une dette, refus de caution ou de garantie, réduction des garanties par un assureur-crédit...

2.3 Les dispositifs d'accompagnement et de formation

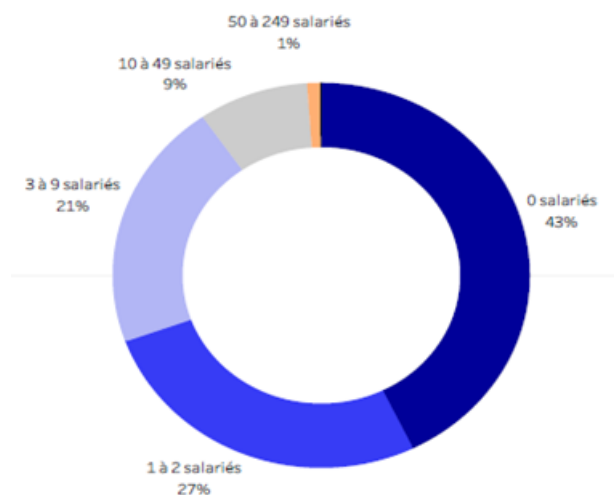
2.3.1 Le rôle des chambres consulaires

2.3.1.1 Les parcours d'accompagnement

Le réseau des CCI s'est vu confier dans le cadre du Plan d'action de 2021 des objectifs importants en matière d'accompagnement des entreprises, avec une cible de 10 000 entreprises accompagnées.

Selon le bilan réalisé par les CCI, cette cible a été dépassée, avec 14 629 entreprises accompagnées depuis le 1^{er} janvier 2021, dont 46 % d'entreprises en difficulté, 33 % en prévention des difficultés, et 18 % dans le cadre du rebond après défaillance. Parmi ces entreprises accompagnées, la quasi-totalité (99 %) avaient moins de 50 salariés et 90 % moins de 10 salariés. Cet accompagnement s'est traduit essentiellement par la transmission d'informations sur les dispositifs de sortie de crise. Réalisé essentiellement dans le cadre d'un contact individuel (98 %), il s'est effectué majoritairement en distanciel (à 70 %). Une enquête auprès des entreprises accompagnées par le réseau des CCI en 2021 rapporte un niveau élevé de satisfaction, supérieur à 7 sur 10. En revanche, elle ne mesure pas l'évolution de la situation des entreprises.

Graphique n° 8 : Répartition des entreprises accompagnées par les CCI depuis 2021



Source : CCI France

Si la cible quantitative fixée dans le cadre du Plan d'action de 2021, en termes d'entreprises accompagnées, a été atteinte, les parcours d'accompagnement plus structurés ne n'ont été en revanche que rarement mis en place. Certaines CCI ont ainsi mis en œuvre des programmes d'accompagnement suivis, impliquant plusieurs partenaires, pour les entreprises en difficulté : dispositif de mentorat, accompagnement de la démarche de redressement ou de consolidation. Pour autant, ces dispositifs demeurent rares au sein des réseaux consulaires.

Quand ils existent, les effectifs concernés restent très limités (74 entreprises accompagnées en Normandie, 28 en Gironde en 2022) et peu évalués.

Ainsi, alors que l'accompagnement des créateurs d'entreprises constitue aujourd'hui un parcours reconnu, l'accompagnement dans le cadre d'un projet de consolidation et de redressement ne fait pas partie en règle générale de l'offre de service mise en place par les CCI/CMA.

2.3.1.2 La formation des dirigeants d'entreprises, un maillon faible de la prévention

Les parcours de formation proposés aux chefs d'entreprises dans les situations de fragilité ou de rebond restent rares. Pourtant, la littérature économique³⁰ recensée par la Banque de France souligne l'importance de l'éducation financière des entrepreneurs. Il apparaît en effet que le manque d'éducation financière pourrait constituer un des principaux facteurs des difficultés des TPE, en limitant notamment la capacité de l'entrepreneur à assurer une bonne gestion et à détecter rapidement les signes de fragilité. À cet égard, de nombreux acteurs de terrain tendent à souligner que la suppression de l'obligation du stage préalable à l'installation (SPI) pour les entreprises artisanales fait courir un risque de fragilisation des nouvelles structures, en privant les nouveaux entrepreneurs des notions de gestion traditionnellement enseignées dans le cadre de ce stage. Même si ce stage pouvait susciter certaines critiques au regard des attentes des créateurs d'entreprises, il aurait eu un impact positif sur la pérennité des entreprises. Selon les chiffres évoqués par le réseau des CMA³¹, le taux de survie à trois ans pour les micro-entrepreneurs ayant suivi ce stage était de 75 % contre 30 % pour ceux ne l'ayant pas suivi. Pour les artisans, le taux de survie à trois ans était de 82 %, contre 75 % pour ceux ne l'ayant pas suivi.

La Banque de France a récemment créé, dans ce contexte, une direction dédiée à l'éducation financière, d'abord pour les particuliers et désormais pour les professionnels, notamment les dirigeants de TPE/PME. Une convention de partenariat signée en mai 2023 avec CMA France prévoit de mobiliser leurs réseaux sur l'éducation financière des jeunes en CFA et des jeunes entrepreneurs. Une réflexion paraît également nécessaire sur la manière de renforcer la formation des entrepreneurs tout au long du cycle de vie de l'entreprise, en veillant à la qualité des prestations mises en œuvre dans ce cadre.

2.3.2 Des initiatives associatives insuffisamment connues et mobilisées

2.3.2.1 Deux réseaux d'accompagnement au maillage hétérogène

Les groupements de prévention agréés (GPA) sont prévus à l'article L. 611-1 du code de commerce. Leur création dépend d'un agrément instruit par le CODEFI départemental, mais il n'en existe pas dans toutes les régions. Souvent animés par d'anciens juges de tribunaux de

³⁰ « *La Médiation du crédit : 10 ans au service des entreprises et de l'économie* », Bulletin de la Banque de France 225/4, Sep.-Oct. 2019

³¹ Débat parlementaire de la loi PACTE, Sénat, janvier 2019

commerce ou des retraités du monde de l'entreprise, ils visent à proposer un accompagnement aux chefs d'entreprises en difficulté. À la différence des centres d'information sur la prévention des difficultés des entreprises (CIP), qui jouent un rôle d'orientation ponctuelle, leur action s'inscrit davantage dans le temps. Leur activité, généralement modeste, est également très variable selon les territoires. Dans les deux types de structures, la capacité d'action est limitée par l'engagement local et le recours au bénévolat des intervenants. Sur la métropole de Lille, le GPA a accompagné une centaine d'entreprises depuis sa création en 2019.

S'ils se félicitent de leur existence, les acteurs de la prévention notent donc la disparité des GPA et des CIP d'un territoire à l'autre, ce qui nuit à la lisibilité globale de l'offre au niveau national. L'animation nationale de ces réseaux devrait être renforcée pour favoriser la qualité des accompagnements proposés aux entreprises. L'agrément des GPA, qui vise à rassurer les dirigeants d'entreprise pour partager des informations avec les bénévoles de l'association, mais dont la procédure d'obtention est parfois longue, pourrait être allégé par souci de simplification administrative.

Recommandation n°5. (DACS, DGE) Alléger la procédure d'agrément des « groupements de prévention agréés » par souci de simplification administrative.

2.3.2.2 Le portail du rebond

Différents réseaux associatifs se sont également développés ces dernières années, autour d'une volonté d'aider les entrepreneurs à rebondir pendant ou après avoir connu des difficultés. Plusieurs d'entre eux se sont structurés au sein du « portail du rebond » : second souffle, « 60 000 rebonds », etc. L'objectif de ce groupement d'intérêt associatif (GIA) est d'aider les chefs d'entreprise à rebondir après un échec, mais aussi, de plus en plus, à accompagner les entreprises pendant les difficultés, afin d'éviter la défaillance. Pour cela, ces réseaux misent notamment sur un accompagnement dans la durée, fondé sur le principe du coaching ou du mentorat par un chef d'entreprise plus expérimenté. Si chacun de ces réseaux dispose d'antennes locales, leur maillage reste toutefois incomplet, ce qui rend d'autant plus important l'identification des interlocuteurs et partenaires présents sur chaque territoire.

À côté du groupement, certaines associations se sont spécialisées sur l'aide psychologique, notamment l'association APESA (Aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aiguë). Cette association a été fondée pour faire face à la détresse psychologique grave qui peut résulter d'un échec économique, et même parfois conduire des chefs d'entreprise au suicide. Le dispositif se fonde sur un réseau de « sentinelles » et sur une procédure d'alerte qui permet de mettre en place un contact téléphonique, puis un accompagnement psychologique gratuit. Aujourd'hui, 92 juridictions ont adopté le dispositif APESA et 13 autres ont manifesté leur intention de le mettre en place. Depuis 2013, 7 050 chefs d'entreprises ont pu bénéficier de ce suivi. Pourtant, très peu de CDED procèdent à des orientations vers ces structures (moins de 3 % des orientations réalisées, cf. *supra*).

*

D'une manière générale, comme évoqué *supra*, il apparaît qu'une réflexion plus large pourrait être menée sur la manière d'encourager l'accompagnement des dirigeants de TPE-PME.

Cet accompagnement pourrait notamment être proposé sur la base de l'offre existante au niveau local (CIP, GPA, portail du rebond) qui mériterait de faire l'objet d'un recensement exhaustif dans chaque département. Il pourrait également être développé en lien avec les réseaux consulaires, sur la base d'une adaptation des dispositifs déjà mis en œuvre, tout en veillant à la qualité et à la pertinence des prestations proposées.

Ceci pourrait permettre de compléter le traitement financier proposé dans le cadre la CCSF par la proposition d'une offre d'accompagnement, incluant le cas échéant un ou plusieurs modules de formation (notamment en matière d'éducation financière), en complément des autres mesures mises en œuvre.

Recommandation n°6. (DGFIP) Associer à tout passage en commission des chefs de services financiers (CCSF) une offre d'accompagnement des dirigeants de TPE/PME, incluant le cas échéant des modules de formation à la gestion financière.

2.4 Des procédures amiables qui pourraient être davantage mobilisées

Il existe aujourd'hui des procédures, mises en œuvre au sein des tribunaux de commerce, qui visent à mettre en place un traitement global des difficultés des entreprises impliquant l'ensemble des créanciers, sous l'égide le plus souvent d'un mandataire ou d'un administrateur judiciaire. Introduites dans le code de commerce il y a quarante ans³², les procédures amiables ont été progressivement élargies et rendues plus attractives.

2.4.1 Des procédures qui visent à intervenir en amont de la cessation de paiements

Deux procédures sont règlementées au livre VI du code de commerce : le mandat *ad hoc* et la conciliation. Le mandat *ad hoc* permet d'apporter à l'entreprise en difficulté une analyse comptable et financière de ses difficultés, une assistance par le mandataire et la préparation éventuelle d'une autre procédure de prévention ou collective. Le mandataire *ad hoc* est désigné par le président du tribunal de commerce, mais le dirigeant peut proposer lui-même le mandataire souhaité. Le chef d'entreprise n'est pas tenu d'informer le comité social économique. La mission du mandataire *ad hoc* est laissée à l'appréciation du chef d'entreprise et du président du tribunal en fonction des besoins (souplesse du mécanisme). Elle prend fin à la demande du débiteur.

La conciliation intervient en cas de difficultés financières ou en situation de cessation de paiement récent (moins de 45 jours). La procédure est confidentielle et ne doit pas durer plus de quatre mois avec une possibilité de prolongation d'un mois. Elle vise à un accord amiable négocié entre le débiteur et ses principaux créanciers. À l'issue de ces négociations, l'accord peut être constaté par le président du tribunal à la demande du débiteur, en ce cas l'accord reste

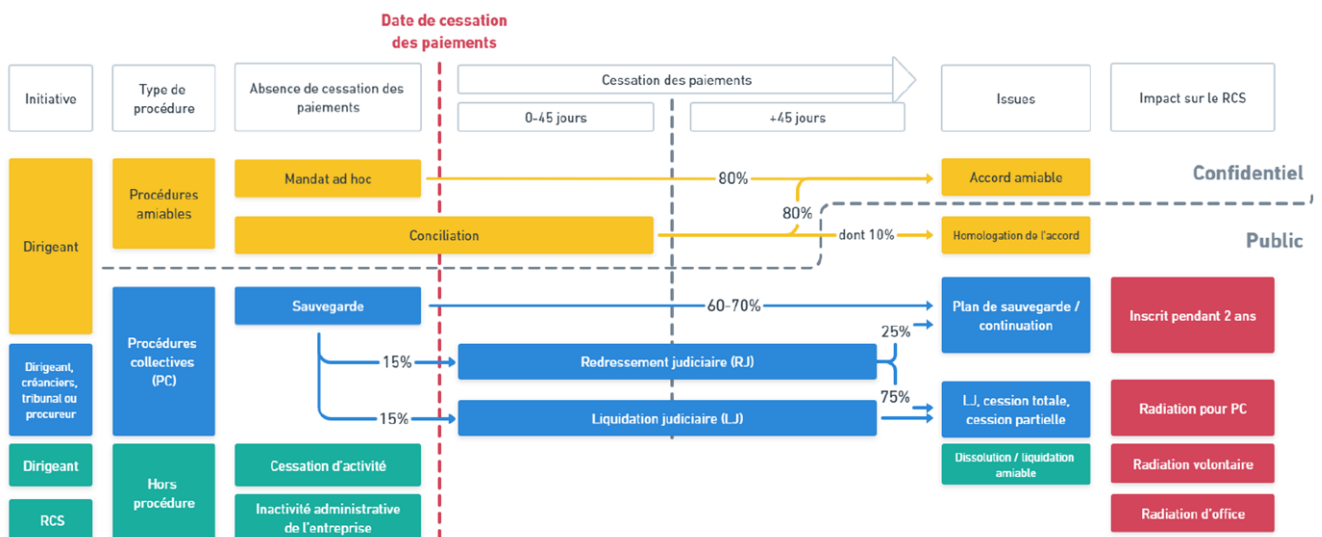
³² Loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises

confidentiel. Si le débiteur le souhaite, l'accord est homologué par le tribunal, avec une publicité légale.

Pendant les négociations, il n'existe pas d'arrêt des poursuites individuelles comme dans une procédure collective, mais le juge peut à la demande du conciliateur suspendre pour la durée des négociations une procédure d'exécution en fonction des besoins. Les apports financiers obtenus pendant cette procédure (et les sûretés consenties à de nouveaux créanciers) peuvent être sauvegardés si une procédure collective est ouverte, en cas d'échec des négociations ou de défaillance ultérieure.

Ces procédures peuvent s'enchaîner. Il n'est pas rare qu'un accord en mandat *ad hoc* débouche en conciliation - plus de 12 % entre 2019 et 2023 - afin d'obtenir un constat d'accord par le président, ou une homologation lorsque l'entreprise et ses principaux créanciers souhaitent donner une force plus importante à leur accord.

Schéma n° 2 : Procédures amiables et procédures collectives



Source : Banque de France

L'avantage de ces procédures est de permettre une analyse exhaustive de la situation de l'entreprise et de ses dettes. Les dettes fiscales et sociales sont en effet traitées avec les autres dettes, notamment bancaires. Le mandataire *ad hoc* et le conciliateur doivent veiller à l'équité de traitement entre les créanciers, sous le contrôle du président du tribunal.

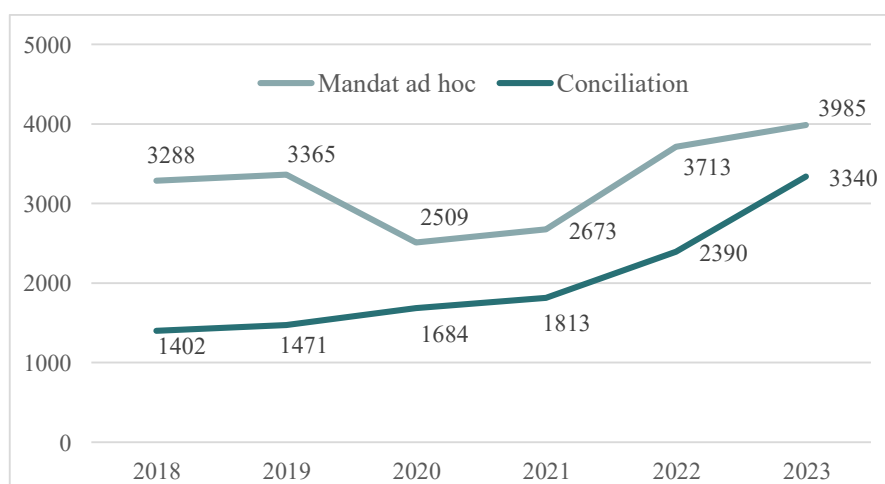
La confidentialité constitue le second avantage des procédures amiables. Elle permet de ne pas susciter de craintes chez les partenaires de l'entreprise, en focalisant la négociation sur les principaux créanciers. Elle permet également d'éviter le mécanisme de contagion du crédit inter-entreprises.

2.4.2 Des procédures en nette hausse mais une diffusion hétérogène sur le territoire

Le nombre de procédures amiables a fortement augmenté depuis 2018, sous l'impulsion des acteurs de la restructuration d'entreprises et des améliorations législatives progressivement apportées.

La procédure de conciliation française a en outre servi de modèle à la directive européenne du 20 juin 2019 sur les cadres de restructuration préventive et le droit de l'insolvabilité. Cette directive a généralisé la procédure française de conciliation à l'initiative du débiteur, limitée à une durée de quatre mois avec une prolongation portant la procédure à une durée maximum de 12 mois, une suspension des poursuites individuelles possible sur demande, une homologation de l'accord et un privilège général pour les nouveaux crédits apportés au débiteur. De ce fait, elle est aujourd'hui appliquée dans la plupart des États européens avec des formes variées laissées à l'appréciation des États (cf. Annexe n° 3). La directive n'a toutefois pas repris le critère de la confidentialité, considéré en France comme un outil du succès de cette procédure.

Graphique n° 9 : évolution du nombre de procédures amiables entre 2018 et 2023



Source : Observatoire des données économiques CNAJMJ, données retraitées des mandats ad hoc postérieurs aux procédures de liquidations

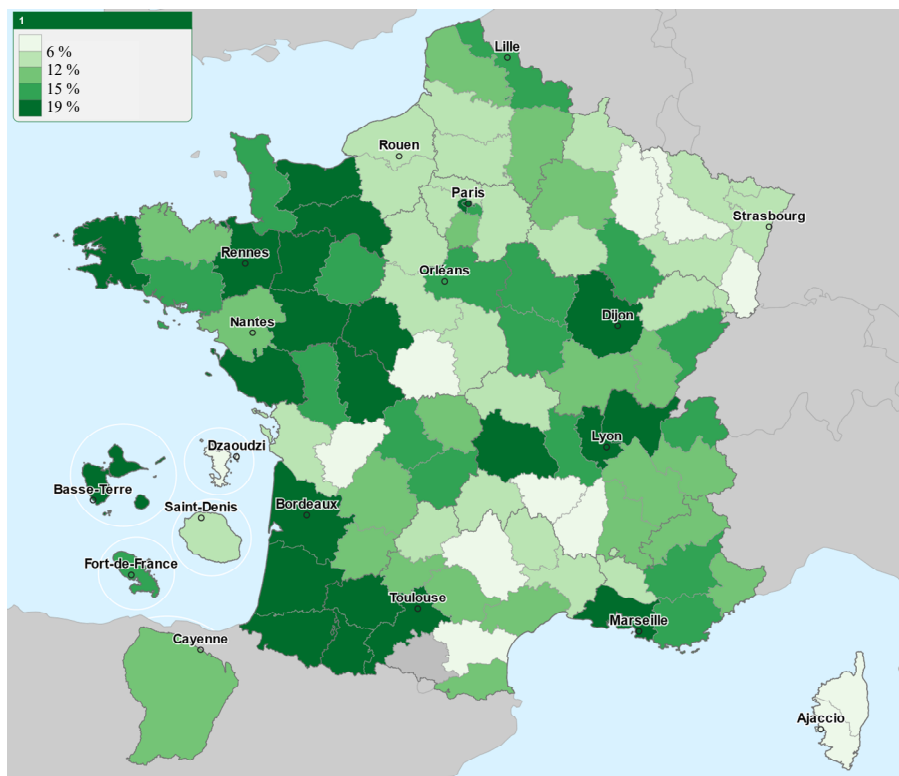
En dépit de la hausse constatée, ces procédures restent encore peu nombreuses rapportées au nombre de procédures collectives. Moins de 5 000 procédures amiables ont eu lieu pour 51 000 défaillances d'entreprises en 2019, un peu plus de 7 000 procédures amiables pour plus de 55 000 défaillances en 2023.

La diffusion des procédures amiables est en outre encore très hétérogène d'un territoire à l'autre et d'une juridiction à l'autre. Ainsi, parmi les 303 juridictions compétentes, 21 n'avaient aucune procédure amiable ouverte en 2022 et 26 n'en avait ouvert qu'une seule. Il est intéressant à cet égard de rapporter le nombre de procédures amiables au nombre de procédures collectives dans chaque juridiction.

Il apparaît ainsi que certaines juridictions, en particulier dans l'Ouest, sont très engagées dans les procédures amiables, quand d'autres y accordent encore peu de place malgré le

volontarisme affiché par la Conférence générale des juges consulaires de France. Alors qu'une « véritable politique de l'amiable » a été lancée pour l'ensemble des contentieux civils³³, cette orientation ne semble pas avoir encore été mise en place dans le champ de la justice commerciale.

Carte n° 2 : Intensité du recours aux procédures amiables mesurée par le nombre de procédures amiables rapporté au nombre de procédures collectives 2022-2023



Source : CNAJMJ, traitements par les rapporteurs

Contrairement à certaines idées reçues, les tribunaux judiciaires, compétents notamment pour les agriculteurs et les professions libérales, ouvrent proportionnellement plus de procédures amiables : pour 100 procédures collectives, les tribunaux judiciaires ouvrent 24 procédures amiables alors que cette proportion n'est que de 14 pour 100 dans les tribunaux de commerce.

³³ Plan d'action issu des Etats généraux de la justice, 5 janvier 2023.

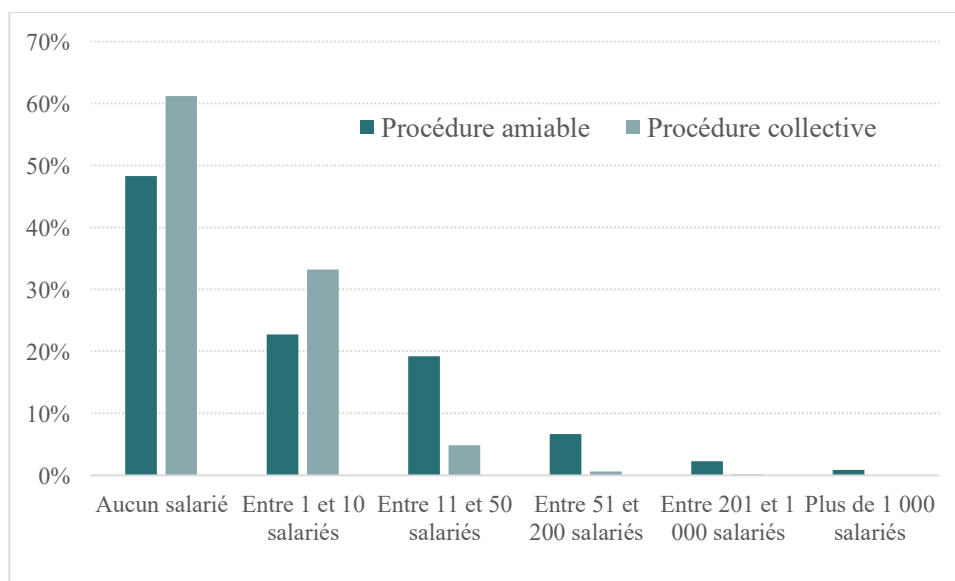
Tableau n° 11 : Nombre de procédures collectives et amiables ouvertes en 2022 et 2023 dans différentes juridictions

<i>Juridiction</i>	Nombre de procédures amiables	Nombre de procédures collectives	Ratio amiables / collectives
Tribunaux de commerce	10 684	86 008	12%
<i>La Roche-sur-Yon</i>	173	681	25%
<i>Rennes</i>	227	924	25%
<i>Lyon</i>	618	2 630	24%
<i>Nanterre</i>	446	1 869	24%
<i>Marseille</i>	415	1 898	22%
<i>Paris</i>	1 259	6 220	20%
Tribunaux judiciaires	2 100	9 538	22%
<i>Libourne</i>	71	55	129%
<i>Nanterre</i>	71	67	106%
<i>Marseille</i>	87	90	97%
<i>Bordeaux</i>	134	151	89%
<i>Paris</i>	205	287	71%
<i>Toulouse</i>	57	96	59%

Source : CNAJMJ

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

Graphique n° 10 : Répartition des entreprises par taille parmi les procédures amiables et collectives en 2023



Source : Observatoire des données économiques CNAJMJ, données corrigées sur un échantillon de 1603 procédures amiables.

2.4.3 Des freins encore à lever pour développer les procédures amiables

2.4.3.1 L'encadrement des honoraires des conciliateurs et des mandataires *ad hoc*

Le prix des procédures amiables est un frein souvent évoqué pour expliquer le faible recours des entreprises, alors que la médiation du crédit et la négociation en CCSF sont des procédures gratuites. Le code de commerce encadre la rémunération du mandataire *ad hoc* et du conciliateur par le contrôle qui est effectué par le président du tribunal (article L611-14 du code de commerce). Toutefois, chaque tribunal est libre d'établir sa propre doctrine.

Dans le même temps, l'État a rendu nécessaire³⁴ le recours à une procédure amiable pour obtenir une restructuration de prêts garantis par l'État (PGE). Une dérogation a été introduite en 2022 en permettant le passage par une médiation du crédit pour les PGE inférieurs à 50 000 euros³⁵.

Cette obligation de recourir à cette procédure aurait dû encourager l'État à encadrer les émoluments des mandataires *ad hoc*, à l'instar des tarifs des procédures collectives encadrés depuis la loi « Macron » de 2015. Certes, le conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ) s'était engagé, dans le plan d'accompagnement des entreprises à la sortie de crise de juin 2021, à proposer aux TPE un « mandat *ad hoc* de sortie de crise » avec un coût plafonné à 1 500 € pour les entreprises de moins de 5 salariés et à 3 000 € pour les entreprises de 5 à 10 salariés. Aucun bilan n'a toutefois permis de vérifier son application.

La Cour a procédé à l'examen des honoraires pratiqués dans deux tribunaux de commerce en 2022 et en 2023, transmis par les greffiers. Les honoraires constatés s'élevaient en moyenne à 11 590 € et 14 216 € respectivement, avec une amplitude allant de 685 € à 213 176 €. Le barème de sortie de crise pour les TPE a été pratiqué l'année de sa parution en 2021, mais beaucoup moins en 2022 alors qu'il devait être proposé pendant dix-huit mois.

Ces constats invitent donc à engager une réflexion sur les honoraires des mandataires, et à pérenniser le principe d'un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises (TPE). Les administrateurs et mandataires judiciaires seraient eux-mêmes favorables à une telle évolution à condition qu'elle s'intègre dans le cadre d'un réexamen global de leurs tarifs réglementés.

En sus de ces honoraires, les frais de conseil au débiteur et à ses créanciers ne sont soumis à aucun contrôle, et sont généralement supportés par le débiteur, y compris ceux au bénéfice de ses créanciers. La direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) a indiqué à la Cour travailler avec le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) à l'encadrement de ces frais de conseil dans les procédures amiables.

³⁴ Article 6 de l'arrêté du 23 mars 2020 modifié accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement

³⁵ Accord de Place du 19 janvier 2022 sur la restructuration des PGE dans le cadre de la médiation du crédit.

Recommandation n°7. (DACS) Pérenniser le principe d'un barème forfaitaire pour les procédures amiables des petites entreprises (TPE).

2.4.3.2 Revoir la terminologie et faciliter l'accès à la justice commerciale

Un autre frein régulièrement mentionné au développement des procédures amiables est le frein psychologique à franchir le seuil du tribunal. En effet, la faillite reste vécue comme un échec personnel du dirigeant.

Les dirigeants ne souhaitent en outre pas être vus au tribunal de commerce par des créanciers, craignant que ceux-ci coupent les lignes de financement dès que les difficultés de leur entreprise deviennent publiques. Le président du tribunal de commerce de la Métropole de Lille accueille ainsi les dirigeants par une entrée distincte pour les entretiens de prévention et les procédures amiables.

Le développement de la visioconférence dans les tribunaux depuis 2022 ouvre aussi des perspectives pour assurer la confidentialité des entretiens avec le tribunal, notamment via le « tribunal digital » proposé par les greffes des tribunaux de commerce.

Enfin, la terminologie employée gagnerait à être renouvelée, en particulier le terme de « mandat *ad hoc* », qui n'est pas directement compréhensible par les chefs d'entreprise. Il convient en outre de noter que ce terme a été codifié parmi les procédures préventives, mais recouvre en réalité diverses missions que le président du tribunal peut confier hors des procédures prévues. Ainsi, un cinquième des mandats *ad hoc* des administrateurs judiciaires sont obtenus, non pas pendant les procédures amiables, mais après la liquidation des sociétés. Les mandats *ad hoc* sont également souvent employés dans le cadre des procédures civiles. Le terme apparaît donc comme peu approprié et insuffisamment explicite.

L'expérimentation des tribunaux des activités économiques (TAE) pourrait ainsi être l'occasion d'engager une réflexion sur la terminologie des procédures amiables, pour la rendre plus intelligible et accessible aux acteurs économiques.

Le « tribunal digital » des greffes des tribunaux de commerce

Le site MonIdenum (www.monidenum.fr) permet gratuitement et confidentiellement au chef d'entreprise d'accéder à son indicateur de performance, outil prédictif de viabilité de son entreprise.

Par la suite, grâce au tribunal digital (www.tribunaldigital.fr), le dirigeant a la possibilité de saisir le juge d'une demande de rendez-vous de prévention ou d'une requête sollicitant l'ouverture d'une procédure de mandat *ad hoc* ou de conciliation en ligne, de manière totalement sécurisée et dématérialisée.

2.4.3.3 Anticiper le besoin de juges

Enfin, le troisième obstacle à lever est celui du recrutement des juges. La justice commerciale s'appuie en effet sur 3 370 juges bénévoles (et 147 juges professionnels en Alsace-Moselle, où se pratique l'échevinage). Le vivier des juges consulaires tend néanmoins à s'amenuiser. Plusieurs postes sont aujourd'hui vacants. Or, les procédures amiables augmentent

et pour pouvoir mener à bien les entretiens de prévention, l'engagement des juges commerciaux est primordial.

Le caractère bénévole de cette fonction, bien que reconnue entre pairs, explique pour partie le manque de vocations. La loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice pour la période 2023-2027 ouvrait la voie à une professionnalisation des juges dans le projet de loi présenté par le gouvernement. Le Parlement a toutefois supprimé cette disposition face aux fortes réserves tant des juges des tribunaux de commerce que des magistrats.

2.4.4 Une performance qui mériterait d'être mieux évaluée

La plupart des procédures amiables aboutissent à des accords : le taux de « succès » est estimé à 70 % à dire d'experts³⁶, à comparer à 62 % d'accords en procédure de sauvegarde et 27 % en redressement judiciaire³⁷.

Il n'est pas possible de confirmer ce taux de succès car les procédures sont confidentielles, et les greffes n'ont pas nécessairement connaissance des accords négociés dans le cadre des mandats *ad hoc*, ni même lors des conciliations si leur validation n'est pas demandée au tribunal. Pour le seul cas du tribunal de commerce de Versailles, il ressort de l'analyse des observations du greffe un taux de réussite de 50 % en moyenne de 2017 à 2021 et de 33 % en 2022.

Toutefois, comme pour les autres procédures, la Cour a souhaité vérifier la pérennité des entreprises à moyen terme, à savoir la proportion de défaillances à un an, grâce à l'accès à des données d'entreprises dans le ressort de quatre tribunaux.

Parmi les entreprises qui avaient ouvert une procédure amiable en 2018, 21 % ont ouvert une procédure collective dans les 12 mois suivants. Pour l'année 2022 - première année de normalisation après la crise - ce chiffre est de 28 %.

Tableau n° 12 : Taux de défaillance des entreprises ayant ouvert une procédure amiable (mandat *ad hoc* ou conciliation) depuis 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de procédures amiables</i>	197	409	277	268	360	572
<i>Défaillances sous 1 an</i>	42	54	34	86	101	80
<i>Défaillances entre 1 et 2 ans</i>	36	29	18	67	51	
<i>Taux de défaillance < 1 an</i>	21 %	13 %	12 %	32 %	28 %	14 %

³⁶ *Les procédures amiables au bénéfice des entreprises en sortie de crise*, Billet n° 234, Bloc-note Eco Banque de France, 21 octobre 2021.

³⁷ *Entreprises en difficulté : quelle efficacité des procédures préventives ?* Note d'analyse n° 84, France Stratégie, Février 2020

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de défaillance < 2 ans	40 %	20 %	19 %	57 %	42 % (p)	

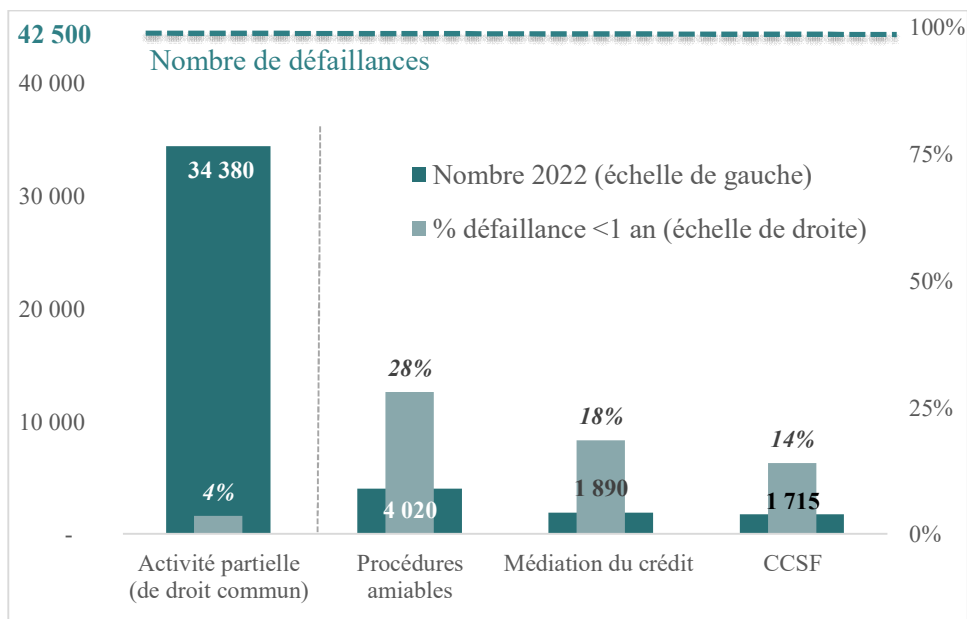
Sources : Infogreffe, greffes des tribunaux de commerce d'Aix, Lille Métropole, La Roche sur Yon, Versailles
p : provisoire (en janvier 2024)

Ces chiffres sont donc plus élevés que ceux constatés en CCSF (14 % de défaillances à un an pour les dossiers traités en 2022). Ils sont également plus élevés que les chiffres observés dans le cadre de la médiation du crédit (18 % de défaillances à un an).

Les résultats de ces comparaisons, qui doivent être analysées avec prudence, sont présentées dans le graphique ci-après.

Ces chiffres, bien qu'éclairants, ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité respective de ces dispositifs, dans la mesure où ils ne sont pas sollicités dans le même contexte. En particulier, ce résultat ne doit pas conduire à remettre en cause l'intérêt des procédures amiables, dans la mesure où les entreprises qui franchissent le seuil du tribunal sont probablement dans des difficultés plus avancées (cf. *infra*).

Graphique n° 11 : Comparaison des procédures de traitement des difficultés des entreprises au regard du nombre d'entreprises bénéficiaires et du taux de défaillance à un an



Sources : Infogreffe, Banque de France, DGFIP, DGEFP, greffes des tribunaux de commerce, calculs des rapporteurs

En revanche, au regard du contexte de remontée rapide des défaillances, ces résultats invitent à engager une étude plus approfondie sur l'efficacité de ces différentes procédures. La recherche académique pourrait ainsi utilement être saisie par les directions compétentes pour conduire une étude « toute choses égales par ailleurs » afin d'évaluer l'efficacité des procédures en tenant compte de la taille des entreprises, de leur secteur ou de leur situation financière.

Une telle évaluation permettrait également de nourrir une réflexion sur la mobilisation et l'éventuelle rénovation des dispositifs de soutien, et de mieux intégrer la problématique des entreprises en difficulté dans la conception et la mise en œuvre des politiques économiques.

Recommandation n°8. (DGE, DGFIP, DG Trésor, DACS) Engager une évaluation approfondie sur l'efficacité respective des principales procédures de traitement des difficultés des entreprises.

CONCLUSION

Les procédures de traitement des difficultés des entreprises sont diverses : étalement des paiements vis-à-vis des créanciers publics, prêts, audits, procédures amiables, accompagnement du chef d'entreprise.

Dans la mesure où ces procédures sont sollicitées par des entreprises de profils différents et à des stades de difficultés plus ou moins avancés, il est difficile d'analyser leur efficacité respective « toutes choses égales par ailleurs ». Il n'a donc pas été possible à la Cour, dans le cadre de cette enquête, d'évaluer en toute rigueur leur impact.

Néanmoins, les analyses qui précèdent permettent de tirer un certain nombre de conclusions.

Tout d'abord, il apparaît que les étalements de créances publiques ne suffisent pas à assurer le redressement des entreprises concernées et s'accompagnent de défaillances dans une proportion significative de cas. Au regard des moyens mobilisés, ces procédures gagneraient à être accompagnées par une meilleure mobilisation des autres outils existants, mais aussi par une orientation complémentaire vers d'autres structures de soutien.

L'accompagnement des chefs d'entreprise apparaît notamment comme le maillon faible des procédures de traitement. Alors que le suivi des créateurs constitue aujourd'hui une politique publique bien établie, bénéficiant de moyens et de structures reconnues, l'accompagnement et la formation des chefs d'entreprise, visant à permettre d'engager une réflexion sur le modèle économique de l'entreprise, ne sont aujourd'hui que peu développés. Certains dispositifs initiaux de formation ont été supprimés et les réseaux d'accompagnement restent peu connus et insuffisamment mobilisés par les acteurs publics.

Enfin, les procédures amiables mises en œuvre par les tribunaux de commerce, qui permettent une approche plus globale des difficultés, doivent être encouragées pour limiter le nombre de défaillances, en levant un certain nombre d'obstacles à leur mobilisation par les plus petites entreprises. Pour autant, même si leurs avantages sont indéniables, leurs taux de réussite doivent être mieux évalués.

D'une manière générale, il apparaît que les décideurs publics manquent d'éléments permettant de déterminer l'efficacité des différentes procédures de traitement et d'accompagnement des entreprises. Face à la remontée des défaillances, ces constats plaident pour une évaluation approfondie de l'impact des différents dispositifs, afin d'être en capacité de mieux mobiliser et développer les mesures les plus efficaces.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Glossaire.....	61
Annexe n° 2.	Les statistiques de défaillances	63
Annexe n° 3.	Les mécanismes de prévention à l'étranger	66
Annexe n° 4.	Les causes de la défaillance	68

Annexe n° 1. Glossaire

AP : activité partielle

APESA : association « aide psychologique aux entrepreneurs en souffrance aiguë »

CAPEB : confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment

CCI : chambres de commerce et d'industrie

CCSF : commission des chefs de services financiers

CDASED : comité départemental d'accompagnement et de soutien des entreprises en difficulté

CDED : conseiller départemental aux entreprises en difficulté

CDSC : conseiller départemental à la sortie de crise

CIP : centre d'information sur la prévention des difficultés des entreprises

CIRI : comité interministériel de restructuration industrielle

CMA : chambre des métiers et de l'artisanat

CNAJMJ : conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires

CODEFI : comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises

CPME : confédération des petites et moyennes entreprises

CRP : commissaire au redressement productif, rebaptisé en 2018 commissaire aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises

CVAP : cellule de veille et d'alerte précoce

DACS : direction des affaires civiles et du sceau

DARP : délégué à l'accompagnement des reconversions professionnelles

DDFiP : direction départementale des finances publiques

DRFiP : direction régionale des finances publiques

DGE : direction générale des entreprises

DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGFIP : direction générale des finances publiques

DINUM : direction interministérielle du numérique

DIRE : délégation interministérielle aux restructurations d'entreprises

DDETS : direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DREETS : direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, ex-

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DSS : direction de la sécurité sociale

ETP : équivalent temps plein

FDES : fonds pour le développement économique et social

Fiben : fichier bancaire des entreprises, recense des informations sur les entreprises, leurs dirigeants et les entrepreneurs individuels

GPA : groupement de prévention agréé

MEDEF : mouvement des entreprises de France

MRE : mission restructuration économique

PGE : prêt garanti par l'État

PME : petite ou moyenne entreprise

PSE : plan de sauvegarde de l'emploi

SIE : service des impôts des entreprises : services déconcentrés de la DGFIP chargés de liquider et de recouvrer les impôts dus par les professionnels

TPE : très petite entreprise

U2P : union des entreprises de proximité

UIMM : union des industries et métiers de la métallurgie

Urssaf caisse nationale : (ex ACOSS) assure la gestion commune et centralisée des ressources et de la trésorerie du régime général de Sécurité sociale

Annexe n° 2. Les statistiques de défaillances

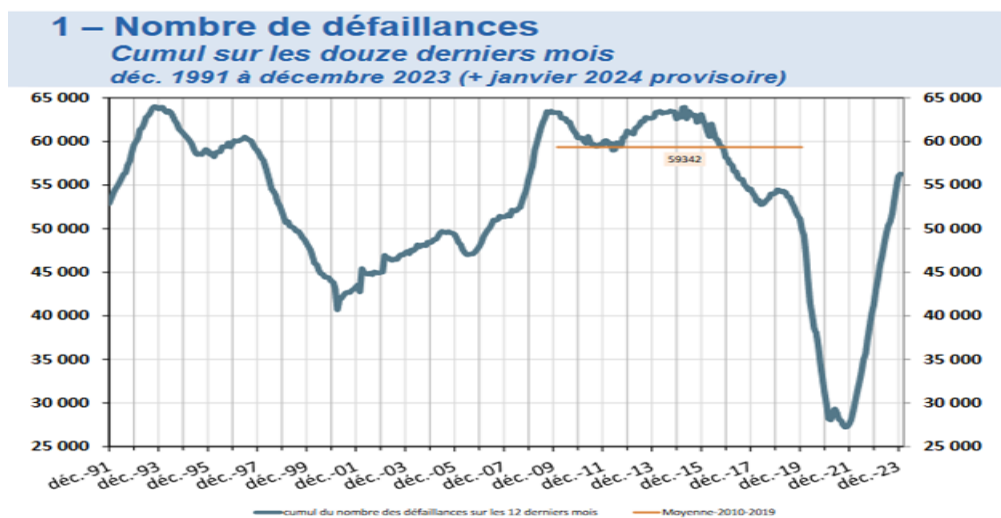
La Banque de France est chargée de la publication mensuelle des statistiques de défaillances d'entreprises. Elle collecte chaque semaine des informations concernant les décisions judiciaires auprès des greffes des tribunaux de commerce, des tribunaux de grande instance compétents en matière commerciale et auprès des tribunaux des DOM et collectivités d'outre-mer.

La défaillance est qualifiée par l'ouverture d'une procédure collective donnant lieu au dépôt d'une déclaration de cessation de paiement. Il s'agit donc des redressements et liquidations judiciaires.

L'évolution des défaillances

À la fin de l'année 2023, le nombre de défaillances (calculé en cumul sur les douze derniers mois) continue sa progression entamée au début de l'année 2022, même s'il reste inférieur à sa moyenne pré-pandémie.


Graphique n° 12 : Nombre de défaillances des entreprises



Les PME représentent 99,9 % des défaillances d'entreprises. Et au sein des PME, les microentreprises représentent 92 % des défaillances.

En faisant abstraction des microentreprises, le niveau de défaillance 2023 est largement supérieur à son niveau pré-pandémie.

Graphique n° 13 : Défaillances d'entreprises par taille

B – Les défaillances d'entreprises par taille 

Défaillances en nombre d'unités légales, glissement en %

	Cumul 12 derniers mois ^a (données brutes)							
	Moy. 2010-2019	Déc. 23	Déc. 23 / Déc. 22	Déc. 23 / 2010-2019	Jan. 23	Jan. 24 prov.	Jan. 24 / Jan. 23	Jan. 24 / 2010-2019
PME, dont	59 309	55 940	35,6 %	-5,7 %	42 980	56 234	30,8 %	-5,2 %
<i>Microentreprises et taille indéterminée</i>	56 054	51 407	33,8 %	-8,3 %	40 022	51 625	29,0 %	-7,9 %
<i>Très petites entreprises</i>	2 011	2 800	57,0 %	39,2 %	1 845	2 846	54,3 %	41,5 %
<i>Petites entreprises</i>	914	1 299	65,3 %	42,1 %	831	1 315	58,2 %	43,9 %
<i>Moyennes entreprises</i>	330	434	66,9 %	31,5 %	282	448	58,9 %	35,8 %
ETI-GE	33	56	115,4 %	69,7 %	28	56	100,0 %	69,7 %
Ensemble	59 342	55 996	35,6 %	-5,6 %	43 008	56 290	30,9 %	-5,1 %

Source : Banque de France – Base Fiben. Données disponibles début février 2024 : définitives pour décembre 2023, provisoires pour janvier 2024.

Calcul : Banque de France – Direction des Entreprises – Observatoire des Entreprises.

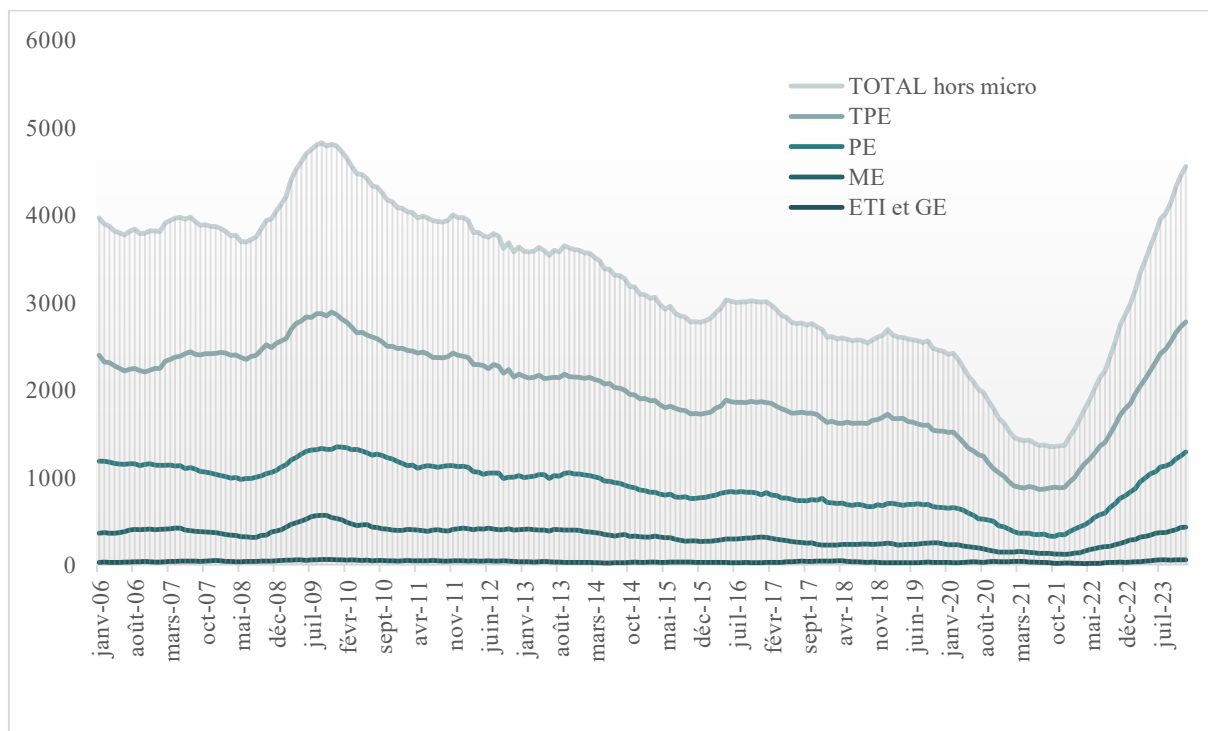
^a Cumul des douze derniers mois comparé au cumul des mêmes mois un an auparavant et à la moyenne 2010-2019 (février 2010 à janvier 2019).

Point d'attention : la Banque de France qualifie de TPE les entreprises employant entre 10 et 20 salariés. Le rapport qui précède utilise le terme de TPE pour qualifier les microentreprises de moins de 10 salariés.

Définition des sous catégories de Petites et moyennes entreprises (PME) considérées dans les publications de la Banque de France :

- Microentreprises : unités légales de moins de 10 personnes, et avec CA ou bilan inférieur à 2 M€ ;
- Très petites entreprises (TPE) : unités légales de moins de 20 salariés, qui ne sont pas des microentreprises, et avec un CA ou un bilan inférieur à 10 M€ ;
- Petites entreprises (PE) : unités légales de moins de 50 salariés, qui ne sont ni des microentreprises, ni des TPE, et avec un CA ou un bilan inférieur à 10 M€ ;
- Moyennes entreprises (ME) : unités légales de moins de 250 salariés, qui ne sont ni des microentreprises, ni des TPE, ni des PE, et avec un CA inférieur à 50 M€ ou un total de bilan inférieur à 43 M€

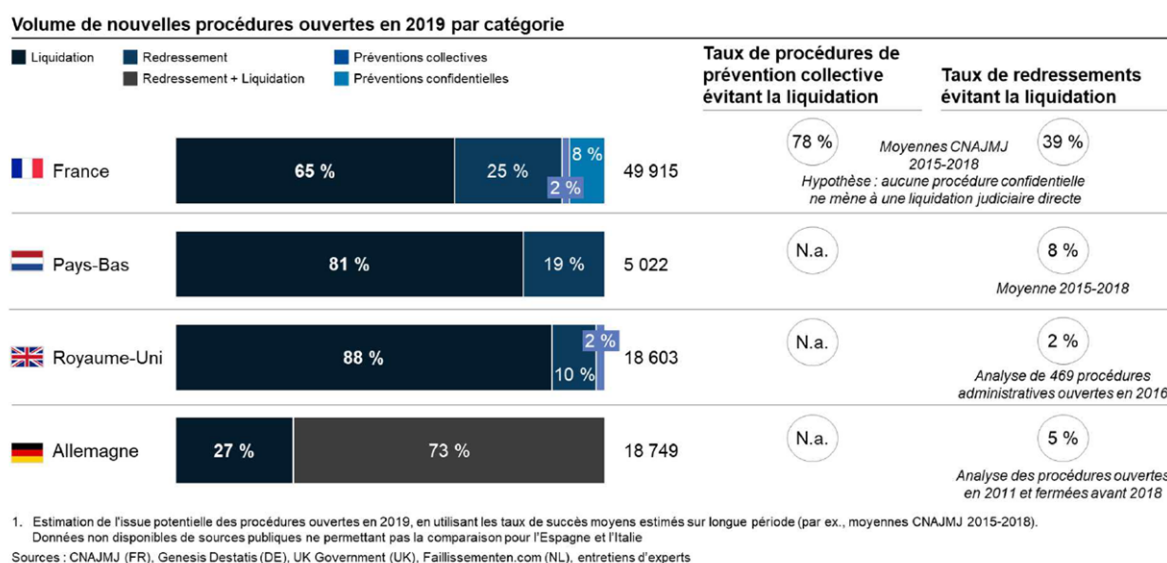
Graphique n° 14 : défaillances d'entreprises, cumul sur 12 mois, par taille d'entreprise



Annexe n° 3. Les mécanismes de prévention à l'étranger

Le Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires (CNAJMJ) a publié en février 2021 une analyse comparative des systèmes de procédures collectives dans six pays d'Europe (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et France). Il ressort que la France présente la proportion la plus élevée de procédures préventives (amicales), par rapport aux autres pays étudiés : 10 % en 2019 contre 0 à 2 % pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou encore l'Allemagne. L'analyse met en évidence plusieurs différences entre les pays : « Historiquement certains pays privilégient davantage les procédures préventives, à l'instar de la France, de l'Italie ou de l'Espagne, avec parfois un objectif clair de maintien de l'activité comme en France. D'autres pays, tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, favorisent davantage la liquidation, et mettent l'accent sur la protection des droits des créanciers. Enfin, certains pays, comme la France et l'Italie, ont une profession réglementée et libérale, alors qu'au Royaume-Uni les praticiens de l'insolvabilité ont une formation plus privée et comptable. »

Tableau n° 13 : Nouvelles procédures par catégorie en 2019 et taux de maintien de l'activité après procédures



Source : Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires (CNAJMJ)

Depuis la directive européenne du 20 juin 2019 sur la restructuration et l'insolvabilité, plusieurs pays ont introduit des règles organisant la prévention des difficultés avant insolvabilité.

Allemagne

Les juristes et les administrateurs judiciaires ont manifesté une réticence à l'introduction de procédures de prévention depuis de longues années en raison des risques de détournement et des risques d'abus. De plus, la condition d'une « insolvabilité imminente » était un motif suffisant pour demander l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité. Une procédure

d'assainissement provisoire avait été introduite par le législateur allemand (loi ESUG de 2012) mais cette procédure, dite de protection (*Schutzschirmverfahren*), débouchait nécessairement sur une procédure d'insolvabilité après trois mois. Une procédure de prévention n'a été introduite par le législateur qu'en 2021 (loi STARUG) pour se conformer à la directive européenne du 20 juin 2019.

Italie

Une loi de 2005 a introduit les « accords de restructuration des dettes » assortis d'une homologation ; le vote positif doit regrouper au moins 60 % du passif ; un expert indépendant doit certifier le caractère sérieux de l'accord de restructuration. Une autre procédure purement contractuelle a été ajoutée, dénommée le plan certifié (*piani attisti*). Les résultats sont semblent-ils aléatoires, car dépendants de la fiabilité des experts.

Pays-Bas

Une réforme de 2019 a introduit une procédure amiable équivalant à la procédure française de conciliation, prévoyant un accord amiable homologué mais assortie d'une reconnaissance de la procédure au niveau européen, ce qui n'est pas le cas de la procédure française de conciliation en raison de son caractère confidentiel (*Wet homologatie Onderhands Akkoord*).

Grande-Bretagne

Des accords étaient possibles en application de la loi sur les sociétés de 2006 (*Scheme of Arrangement*). Ce mécanisme prévoit à l'initiative du dirigeant le vote d'un accord à la majorité des trois quarts des créanciers et de la majorité simple des créanciers lors d'une assemblée ; le tribunal peut homologuer l'accord et le rendre opposable à tous ; le tribunal n'est saisi que si une mesure de suspension des poursuites est nécessaire ou en cas de contestation de la procédure de vote. La procédure *Out of court route* est une procédure non judiciaire similaire à la procédure judiciaire d'administration (équivalent de la procédure de redressement judiciaire) mais selon des règles simplifiées et assorties de négociations.

Une nouvelle procédure de *Scheme of arrangement*, sans suspension des poursuites, a été introduite en 2020 dans la loi sur l'insolvabilité des sociétés et la gouvernance ; cette loi introduit le vote à la majorité des classes.

États-Unis

Une procédure judiciaire simplifiée a été introduite par une loi de 1994 pour les petites entreprises ayant un passif inférieur à 2 000 000 \$; le délai de présentation du plan de restructuration est raccourci à 60 jours. Une autre procédure dénommée « redressement simplifié » a été introduite en 2019 dans la loi sur la réorganisation des petites entreprises ; elle prévoit un plan de restructuration de 3 à 5 ans sous la surveillance d'un syndic

En outre, des procédures non judiciaires ont été instituées par la loi : l'accord de rétablissement (*turnaround*) sans garantie judiciaire ni arrêt des poursuites individuelles et qui n'offre pas l'assurance d'un traitement équitable des droits de tous les intéressés ; une cession des actifs organisée en amont d'une procédure collective de banqueroute (*prepack bankruptcy*) ; les négociations destinées à la préparation d'une cession de l'entreprise, sont suivies d'une procédure judiciaire courte visant à l'homologation de cet accord ; ce mécanisme a été introduit dans la directive du 20 juin 2019 sur les cadres de restructuration préventifs pour les pays européens.

Annexe n° 4. Les causes de la défaillance

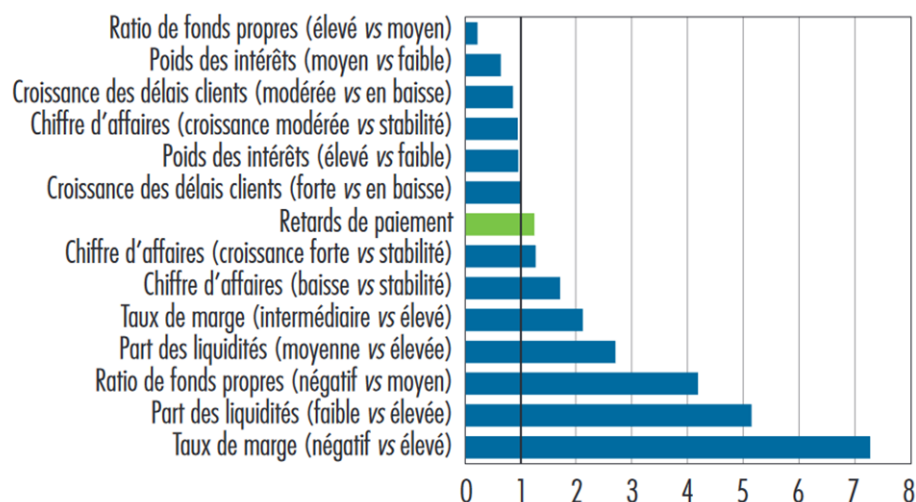
Afin d'objectiver les causes des défaillances des entreprises, les chercheurs de la Banque de France ont réalisé en 2019 une estimation de la probabilité de défaillance d'une entreprise à partir de différents paramètres.

De nombreux observateurs du monde économique tendent en effet à accréditer l'idée que la première cause de défaillance viendrait des retards de paiements. Ce risque d'effet dominos dans les défaillances est effectivement bien identifié lorsqu'un grand donneur d'ordre fait défaut et que la cascade de sous-traitants se trouve ainsi mise en difficulté.

Les résultats des recherches montrent toutefois que les retards de paiement des clients ne sont pas le premier facteur explicatif d'une défaillance. L'existence de retards clients augmente la probabilité de défaillance d'une entreprise de 25 %, et de 40 % si les retards excèdent un mois. En revanche, des structures financières dégradées la multiplient au minimum par 4.

Probabilité de défaillance des entreprises et principaux facteurs prédictifs

(rapport de cotes)



Champ : Entreprises non financières au sens de la loi de modernisation de l'économie (LME), hors secteur agricole.

Note de lecture : Cf. méthode de calcul en encadré 2 : un rapport de cotes supérieur à 1 indique un surcroît de probabilité de défaillance.

Source : Banque de France, base FIBEN (données à fin octobre 2019 et estimation en novembre 2019).

Source : « Les retards de paiement des clients impactent-ils la probabilité de défaillance des entreprises ? » Bulletin de la Banque de France n°227, février 2020