

L'action de l'État en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises

Jean-Pierre CONRIÉ

Receveur général des finances

Dès le milieu des années 60, alors que l'économie française se trouvait encore en période de croissance soutenue (les 30 glorieuses), les entreprises retardataires dans le paiement de leurs cotisations sociales et de leurs impôts pouvaient déjà saisir une commission afin de régler leurs difficultés. Néanmoins, la puissance publique ne s'était pas encore réellement préoccupée des entreprises confrontées à des difficultés susceptibles de remettre en cause leur pérennité.

À partir du début des années 70, après le premier choc pétrolier et face à l'ampleur des restructurations industrielles qui s'imposaient, il est apparu indispensable de mettre en place, tant au plan national, régional ou départemental, des structures ad hoc chargées, tout d'abord, de coordonner l'action publique et, ensuite, de jouer un rôle de médiation entre l'entreprise et ses partenaires. Enfin, a vu le jour une prévention des dif-

ficultés pouvant toucher des entreprises dont l'arrêt de l'activité serait préjudiciable au tissu économique, local ou national, notamment en termes d'emplois.

Ces dispositifs, nés au fil du temps, s'inscrivent dans une démarche générale dans laquelle l'État ne saurait se substituer aux responsabilités des entreprises elles-mêmes et de leurs partenaires. Il ne s'agit en aucun cas de soutenir des entreprises et des secteurs moribonds, mais d'apporter un soutien à des entreprises qui, bien que rencontrant des difficultés conjoncturelles importantes, présentent des perspectives réelles de redressement. Cette aide des pouvoirs publics ne doit ni empêcher les restructurations industrielles indispensables, notamment au niveau macro-économique, ni fausser le jeu de la concurrence.

Quelles sont les différentes structures mises en place par l'État pour aider les entreprises en difficulté ?

Actuellement, trois types de structures⁽¹⁾ peuvent venir en aide aux entreprises qui rencontrent des difficultés : le premier au plan national, est le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), et les deux autres, au plan départemental, sont, d'une part, le Comité

départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), déclinaison du CIRI dans chaque département, et, d'autre part, la Commission des chefs des services financiers (CCSF)⁽²⁾.

Avant de présenter l'ensemble du dispositif actuellement opérationnel, peuvent être relevées les règles d'éligibilité des entreprises et de fonctionnement communes aux structures d'intervention ad hoc. Tout d'abord, condition incontournable, les entreprises qui déposent un dossier, doivent être à jour du paiement de la part salariale de leurs cotisations sociales. Ensuite, les décisions prises par chacune des structures le sont, sauf exception, de manière collégiale. Enfin, autre particularité, mais non des moindres, les procédures sont totalement confidentielles et gratuites.

✓ Le CIRI

Le Comité interministériel de restructuration industrielle, structure nationale chargée de coordonner les actions publiques en matière d'aide aux entreprises en difficulté, a été créé en 1982⁽³⁾. Il s'est

Quelles sont les missions de ces différentes structures ?

substitué au Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (CIASI)⁽⁴⁾. Placé auprès du Premier Ministre, il rassemble l'ensemble des administrations compétentes en la matière (v. dans encadré la liste de ses membres). Le secrétariat général est assuré par la direction générale du Trésor et de la politique économique.

La mission assignée au CIRI consiste, d'une part, à établir un diagnostic de la situation de l'entreprise, d'autre part, à susciter des partenaires de celle-ci - en particulier de la profession bancaire - «l'élaboration et la mise en oeuvre des mesures sociales et financières visant à assurer le redressement [de l'entreprise], le maintien d'emplois durables et leur contribution au développement économique où, à

défaut, provoquer la mise au point de mesures de reconversion»⁽⁵⁾.

Les dossiers examinés ont trait à des entreprises en difficulté de plus de 400 salariés ou à des entreprises qui, bien qu'en dessous de ce seuil, présentent des enjeux économiques importants. Le chef d'entreprise ou son conseil peuvent saisir directement le Comité ; il en est de même des créanciers fiscaux ou sociaux, s'ils considèrent que le recours à cette structure interministérielle constitue pour l'entreprise le meilleur mode opératoire pour sortir de la crise.

Pour établir son diagnostic, le Comité reçoit le chef d'entreprise et/ou son conseil pour qu'ils exposent les difficultés rencontrées par l'entreprise. Si la situation l'exige, le CIRI peut faire réaliser un audit par un cabinet sélectionné

LISTE DES MEMBRES DU CIRI

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

(1) En 2005, le Comité régional de restructuration industrielle (CORRI), qui intervenait au plan régional, a été supprimé.

(2) Également appelée CODECHEF.

(3) V. Arrêté du 6 juillet 1982, Création d'un Comité interministériel de restructuration industrielle.

(4) V. Arrêté du 28 novembre 1974.

(5) V. art. 2 de l'arrêté du 6 juillet 1982.

à cet effet. Le coût de l'audit sera pris en charge par l'État. Enfin, de manière parallèle, les banques de l'entreprise sont consultées. Une fois toutes les informations réunies et le diagnostic établi, le CIRI aide à trouver des solutions financières ou juridiques pour pérenniser l'entreprise. Ce soutien peut prendre la forme d'un tour de table bancaire avec, le cas échéant, en levier, un prêt du Fonds de développement économique et social (FDES).

Par ailleurs, s'il existe des dettes fiscales et sociales, le CIRI renvoie l'entreprise vers la Commission des chefs des services financiers (CCSF) du département du siège ou du principal établissement de l'entreprise afin qu'un moratoire soit établi. Le CIRI peut aussi, lorsque la cessation des paiements est avérée, orienter l'entreprise vers le tribunal de commerce.

✓ Le CODEFI

Tout comme le CIRI, le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises a une vocation interministérielle. Il est présidé par le préfet, représentant de l'État dans le département, et c'est le trésorier payeur général qui en assure le secrétariat. Sont membres de ce comité les représentants au niveau local des finances, de l'emploi et

des principaux ministères, autrement dit des représentants des services déconcentrés de l'État.

Compétents pour des entreprises en dessous du seuil de 400 salariés, les missions et les moyens attribués à ce comité ont été renforcés en 2005⁽⁶⁾. Il s'agit de l'accueil et de l'orientation des entreprises, de la détection des difficultés des entreprises et de leur traitement. Pour cette dernière mission, les CODEFI disposent des mêmes outils que ceux utilisés par le CIRI : diagnostic des difficultés en recourant ou non à un audit, éventuel tour de table bancaire avec, en levier, des prêts FDES, orientation vers les opérateurs traditionnels que sont le tribunal de commerce en cas de cessation des paiements, la CCSF s'il y a pluralité de créanciers publics (fiscaux et sociaux) ou le créancier public, seul concerné.

✓ La CCSF

Dès 1963, une Commission des chefs des services financiers a été mise en place dans chaque département⁽⁷⁾. Cette Commission, présidée par le trésorier payeur général, réunit les représentants des services fiscaux, de l'URSSAF ou de la mutualité sociale agricole et, le cas échéant, des Douanes ou de caisses de retraites pour les professions libérales.

Elle peut accorder des moratoires pour des dettes fiscales et sociales aux entreprises qui en font la demande. Si les propositions d'échelonnement sont acceptées par chacun des créanciers, l'entreprise n'aura plus qu'un seul interlocuteur - la CCSF - pendant toute la durée du moratoire à qui elle versera le montant des échéances. Ces dernières seront réparties entre les créanciers soit au marc leuro soit en fonction d'un accord spécifique. À l'issue du plan, le secrétariat de la Commission renvoie le débiteur vers chaque créancier en vue d'une éventuelle remise de pénalités ; bien que n'étant pas automatiques, de telles remises sont fréquemment consenties.

La Commission prend ses décisions avec un grand pragmatisme, en s'attachant au dossier⁽⁸⁾ et aux informations fournies par le demandeur. La durée des moratoires, qui ne peut excéder 36 mois, ou les garanties demandées au débiteur seront fonction de l'implication du dirigeant, de la situation de l'entreprise, des efforts que les banques sont prêtes à consentir ainsi que des causes de difficulté. Les décisions prises par la CCSF lient l'ensemble des créanciers publics ; les poursuites sont généralement suspendues le temps du moratoire ; elles ne reprendront que si celui-ci échoue.

Quelles ont été les répercussions de l'application de la loi de sauvegarde (du 26/07/2005) sur le fonctionnement des CCSF ? *

Avec la loi de sauvegarde, les créanciers publics ont pu, sous certaines conditions, accorder aux débiteurs des remises en principal et sur les majorations de retard. Le montant de ces remises ne doit pas excéder trois fois celui des remises des dettes privées. Par

ailleurs, le taux de remise accordé par chaque créancier ne doit pas être supérieur au taux moyen pondéré des remises de dettes privées⁽⁹⁾.

Pour tenir compte de ces dispositions, la CCSF a modifié une partie de son mode opératoire⁽¹⁰⁾. Quand

(6) V. Circulaire du 26 novembre 2004 relative à l'action de l'État dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises.

(7) V. Décret n° 63-1191 du 2 décembre 1963, instituant dans chaque département une commission des chefs des services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale pour l'examen de la situation des débiteurs retardataires.

(8) Le dossier que doit fournir le débiteur comprend : un exposé sur l'origine des difficultés, le détail de l'endettement fiscal ou social, les mesures de redressement envisagées, les prévisions de trésorerie à 6 ou 12 mois, les propositions de règlement et de garantie, les derniers bilans, l'attestation de l'URSSAF certifiant le paiement intégral de la part salariale des cotisations sociales.

(9) V. art. 7 du décret n° 2007-153 du 5 février 2007 pris en application de l'article L. 626-6 du Code de commerce.

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

* Cet entretien a été réalisé avant l'entrée en vigueur - le 15 février 2009 - de l'Ordonnance du 18 décembre 2008. Il n'a donc pas pu prendre en compte les modifications apportées par celle-ci.

une entreprise demande au trésorier payeur général, dont elle dépend, des remises au titre de la loi de sauvegarde, celles-ci sont

déterminées préalablement. On doit rappeler qu'en dehors des procédures collectives, aucune remise en principal n'est possible et les

demandes de remise des pénalités de retard ne sont examinées qu'à la fin du moratoire, par chacun des créanciers concernés.

➤ Afin d'aider les entreprises confrontées à la crise, le Gouvernement a conçu un dispositif accéléré de saisie et de fonctionnement de la CCSF

Tout d'abord, le retrait du dossier de demande de plan CCSF a été facilité. Les entreprises peuvent désormais retirer ce dossier auprès de tous les opérateurs publics ou para-publics désignés. Par exemple, si une entreprise a une dette fiscale ou sociale, son dirigeant peut se rendre au guichet du Trésor public ou à celui de l'URSSAF pour retirer un dossier, dans lequel il trouvera les coordonnées du trésorier payeur général compétent (adresse postale, courriel, téléphone, fax) ainsi qu'une notice précisant les documents⁽¹¹⁾ à fournir et les délais à respecter.

Ensuite, le temps d'instruction a été réduit : la commission prend sa décision dans le mois du dépôt de la demande⁽¹²⁾. Il est notamment vérifié que les difficultés sont bien liées à la crise du crédit (dans le système normal, l'instruction d'un dossier peut durer de un à trois mois.) De plus, en raison de l'accélération du dispositif, la CCSF de Paris a pris la décision de demander systématiquement aux créanciers fiscaux et sociaux de suspendre leurs poursuites, entre le moment où le dossier est considéré comme éligible et celui où il est examiné par la commission, afin de ne pas pénaliser l'entreprise.

Enfin, considérant que pour les entreprises éligibles, les retards de paiement trouvent leur origine dans la crise du crédit, une remise d'office des pénalités est accor-

Pour aider les entreprises touchées de plein fouet par la crise financière, des mesures spécifiques ont été prises.

Quel est leur impact pour la CCSF ?

dée, à la condition de respecter l'échéancier. Cette nouvelle règle s'applique qu'il y ait ou non pluralité de créanciers publics en raison d'un principe d'équité. Le Trésorier payeur général doit s'assurer, à la demande du Ministre du Budget, que ce principe est bien respecté.

➤ D'autres innovations ont vu le jour

En premier lieu, des «parrains PME» sont placés auprès des DRIRE. Ils disposent de dossiers CCSF simplifiés. Lorsqu'ils reçoivent une entreprise, ils peuvent si la situation l'exige, l'orienter vers la commission compétente. Au-delà de cet aspect, ces acteurs vont épauler l'entreprise pour l'ensemble de ses préoccupations (de production, de recherche, de financement, d'ordre social, etc.). Ils feront un diagnostic global sur le fonctionnement de l'entreprise.

En second lieu, le gouvernement a nommé, fin octobre 2008, un Médiateur du crédit - René RICOL. Lorsqu'une entreprise se voit refuser, par sa banque, de nouveaux concours ou remettre en cause ceux existant, elle peut s'adresser au Médiateur, plus précisément à ses correspondants locaux, - les directeurs départementaux de la Banque de France - en vue d'obtenir une médiation. Bien que le rôle de ces correspondants se concentre sur les aspects bancaires, ceux-ci disposent également des dossiers CCSF simplifiés à remet-

tre aux entreprises si nécessaire (les entreprises confrontées à des problèmes de crédit, connaissent tout aussi fréquemment des retards dans le paiement de leurs cotisations sociales ou de leurs impôts et taxes).

Depuis la mise en place du dispositif - début novembre 2008 -, un représentant du Préfet, le directeur départemental de la Banque de France et le trésorier payeur général qui préside la CCSF, se retrouvent, une fois par semaine, au sein d'une cellule de suivi. Ces rencontres permettent des échanges d'informations, en respectant les règles de confidentialité car on ne doit pas oublier que la Banque de France note les entreprises.

Cette manière de procéder permet, à chacune des parties (créanciers bancaires et créanciers publics) de se déterminer en connaissance de cause. Par ailleurs, un point est fait mensuellement par le préfet de département sur l'activité de ces cellules départementales du crédit.

Passer par l'interface du directeur de la Banque de France ou du parrain PME (un ingénieur des Mines en Île-de-France) permet de faire disparaître une partie des craintes qu'éprouvent les chefs d'entreprises vis-à-vis des instances publiques. Ils ont donc un rôle important en amont, bien que les dettes fiscales et/ou sociales ne soient pas leur préoccupation principale.

(11) Outre les documents listés précédemment, les entreprises doivent fournir toute indication permettant de situer le point de départ de leur retard dans le paiement des taxes et cotisations.

(12) À Paris, l'examen des dossiers se fait systématiquement en fin de mois.

Quelques données chiffrées pour situer l'importance de l'action de ces diverses structures

✓ Le CIRI

En 2007⁽¹³⁾, le CIRI s'est formellement saisi d'une quinzaine de nouveaux dossiers, soit, en termes d'effectifs, 23 500 salariés. La grande majorité des entreprises concernées ont d'ores et déjà trouvé une solution à leurs difficultés, celle-ci ayant parfois impliqué l'ouverture d'une procédure collective. Si on y ajoute les dossiers ouverts antérieurement qui nécessitent un traitement de longue haleine, ce sont 44 entreprises qui ont été suivies, représentant 55 000 emplois. Ces entreprises appartiennent à des secteurs très divers comme la sous-traitance automobile (36 %), l'industrie lourde (13 %), l'industrie agro-alimentaire (7 %), les chantiers navals (7 %), l'industrie des biens de consommation (16 %), le commerce de détail (4 %), les services aux entreprises (4 %)...

L'action du CIRI en tant que médiateur, s'est traduite pour plusieurs entreprises par la conclusion de protocoles avec leurs partenaires bancaires, leur permettant ainsi de trouver, dans de bonnes conditions, les moyens financiers nécessaires à la poursuite de leur activité.

✓ Le CODEFI

En matière de détection des dif-

ficultés des entreprises, les CODEFI ont pu, sur l'ensemble du territoire, mener à bien leur mission pour 2 551 entreprises présentant un poids important en termes d'emplois au niveau local ou régional en 2007. Pour la moitié de ces entreprises, les secrétariats permanents ont, *a minima*, pris contact avec leurs dirigeants.

Dans le cadre de leur mission d'intermédiation, les CODEFI se sont saisi de 92 nouveaux dossiers pour 2007. Des protocoles d'accord entre l'entreprise et ses partenaires, principalement bancaires, ont pu se concrétiser pour 48 d'entre elles. Servant de levier, cinq prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) ont été accordés pour un montant total de 580 000 euros. Ces prêts constituent un signal fort en direction des banques.

✓ La CCSF

Chaque année, ce sont 400 entreprises de toutes tailles qui s'adressent à la CCSF de Paris. Parmi celles-ci, 200 s'avèrent éligibles au dispositif, c'est-à-dire qu'elles sont à jour de la part salariale de leurs cotisations sociales, elles obtiennent donc un étalement des dettes fiscales et sociales.

Néanmoins, seules 100 entreprises respectent intégralement le plan de remboursement. De plus, selon une étude réalisée récemment, plus de 80 % de ces entités sont encore «vivantes» cinq ans après, ce qui constitue un excellent taux de pérennisation. En d'autres termes, ce dispositif convient aux entreprises qui ont connu un accident conjoncturel grave - croissance mal maîtrisée, mauvaise gestion, défaillance d'un client important, etc. - mais qui n'ont pas de problèmes structurels. Cette étude montre également que, chaque année, 4 000 à 10 000 emplois⁽¹⁴⁾ sont préservés cinq ans plus tard, ce qui n'est pas négligeable.

Par ailleurs, en ce qui concerne les possibilités de remise des pénalités de retard et du principal offertes par la loi de sauvegarde (non amendée par l'Ordonnance de 2008), très peu d'entreprises ont pu en bénéficier : deux entreprises seulement à Paris, en 2007 - 2008.

Il ne faut surtout pas penser que ce dispositif n'est pas suffisamment connu. On constate les mêmes ordres de grandeur pour d'autres organisations comme la Structure d'accueil juridique et comptable des entreprises (SAJECE)⁽¹⁵⁾ de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Au regard des entreprises qui ont la prudence de tenter de régler leurs difficultés très tôt, on est dans des ordres de grandeur normaux.

Pour déterminer l'impact de la crise, encore faut-il en fixer l'origine. À Paris, dans un souci d'équité et de service public, on a pris le parti de s'appuyer sur un indicateur exogène et objectif : les statistiques publiées par la Banque de France en matière d'octroi de crédit. On observe ainsi que la chute de la croissance du crédit date de

Quel est l'impact de la crise sur l'action des CCSF ?

la fin du 1er trimestre 2008, point de départ de la crise. Peuvent donc relever du dispositif CCSF simplifié, les entreprises qui ont vu leurs retards de paiement s'installer ou s'accroître depuis cette période.

Depuis la mise en place des mesures destinées à permettre aux entreprises d'obtenir ou maintenir leurs financements et à la date du 10 décembre 2008, 120 dossiers⁽¹⁶⁾ ont été déposés auprès du média-

(13) V. CIRI, Rapport d'activité 2007, juin 2008 (disponible sur le site : www.ladocumentationfrancaise.fr).

(14) Le nombre d'emplois sauvegardés varie, d'une année à l'autre, en fonction de la taille des entreprises aidées.

(15) En 2008, environ 400 entreprises se sont adressées à SAJECE, pour la moitié d'entre-elles les questions portaient sur leurs difficultés financières.

(16) Début décembre 2008, le Médiateur du crédit annonçait 1 955 dossiers de médiation ouverts depuis la mise en place du dispositif et 470 clôturés sur l'ensemble du territoire ; au 15 février 2009, ces chiffres étaient de 5 624 dossiers ouverts et 3 005 dossiers clôturés.

teur du crédit de Paris. Parmi ceux-ci, une soixantaine a pu être totalement examinée ce qui a permis à quarante entreprises de voir leurs crédits rétablis et à six autres d'être réorientées vers la

CCSF en vue de bénéficier du dispositif simplifié et obtenir un moratoire pour les créances fiscales et sociales concomitantes ou postérieures à la crise du crédit. En conséquence, l'impact du dispo-

sitif pour la CCSF peut être estimé, de manière très provisoire, à 10 % de dossiers en plus. Il est encore trop tôt pour dire si cette toute première tendance va ou non se confirmer.

Propos recueillis par Claudine ALEXANDRE-CASELLI