# FICHE 3 Prêts et avances remboursables

*(Version 2022/2023)*

## Sommaire

**1. Notion de prêts et avances remboursables**

**2. L’usage économique des prêts et avances**

**3. Le recours aux prêts et avances**

**3.1.** État

3.1.1. *Ouverture des crédits budgétaires par une loi de finances*

3.1.2. *Octroi par voie réglementaire*

- *Fondement*
- *Exemple des prêts bonifiés et avances remboursables liés à la crise sanitaire*
- *Pouvoir de dérogation ouvert au préfet*

**3.2.** Collectivités territoriales

3.2.1. *La région*

3.2.2. *Le département, la métropole et la commune*

- *Possibilité d’intervention en complément de la région*
- *La commune ou ses groupements*

**3.3.** Etablissements publics

**4. Le respect des textes et libertés économiques**

**4.1.** Les règles de droit interne

**4.2.** L’application du régime des aides d’État

4.2.1. *Aides de minimis*

4.2.2. *Régimes d’exemption par catégorie*

4.2.3. *Dérogations facultatives*

**5. Contrôles**

# 1. Notion de prêts et avances remboursables

Les prêts et avances remboursables ont pour objectif de fournir aux entreprises la mise à disposition temporaire de fonds. Les prêts sont destinés à être systématiquement remboursés par l'entreprise, à la différence des avances remboursables, qui ne seront remboursées intégralement qu'en cas de réussite du projet de recherche et d'innovation qu'elles financent.

En outre, parmi les prêts, on peut distinguer :

- les prêts d'honneur à la création d'entreprise, généralement à taux nuls, octroyés aux personnes physiques qui créent leur entreprise ;
- les prêts à l'investissement, ciblés sur la réalisation de projets d'investissement ;
- les prêts en trésorerie.

Les modalités des prêts et avances remboursables peuvent donc différer, notamment en ce qui concerne l'existence et le montant d'un taux d'intérêt (prêts à taux réduits, prêts à taux nuls) ; les avances remboursables à l'aéronautique française, à titre d'exemple, sont rémunérées.

# 2. L'usage économique des prêts et avances

Pour les collectivités publiques, les prêts à des taux avantageux ou les avances remboursables peuvent apparaître comme une solution attrayante pour soutenir des projets en particulier. En effet, ces modes d'intervention, généralement attachés à un type de projet ou de réalisation, peuvent permettre d'inciter au développement d'une activité économique particulière ou à la mise en œuvre d'un projet conforme aux intérêts de la collectivité. D'autre part, ils sont en principe recouvrables, même si ce recouvrement dépend, notamment dans le cas des avances remboursables, de la réussite du projet financé. Ce type d'interventions peut également permettre de solvabiliser le développement des entreprises dans des cas où celles-ci ne trouveraient pas nécessairement un financeur autre qu'une collectivité publique, compte tenu des risques encourus. Ils peuvent également constituer un effet de levier pour faciliter l'accès de l'entreprise à des financements auprès d'établissements de crédit traditionnels. Enfin, un prêt ou une avance remboursable constitue une simple avance de trésorerie et s'inscrit au bilan de l'entreprise. Il n'est donc pas assujetti à l'impôt, à la différence d'une subvention.

Toutefois, ces mécanismes exposent tout particulièrement au risque de soutenir des projets dont la viabilité économique et financière est insuffisante, pour un coût élevé pour la collectivité. En effet, les avances remboursables, en particulier, ont pour effet de mettre en commun les risques, puisqu'elles ne sont remboursées qu'en cas de succès des programmes ; en cas d'échec, les fonds publics sont perdus, l'avance devenant en réalité une subvention. De ce fait, l'octroi d'un prêt ou d'une avance remboursable présente un risque pour les finances de la collectivité publique, ce qui nécessite que ceux-ci soient octroyés dans le cadre d'une procédure rigoureuse, tant en matière d'analyse de l'intervention économique que de gestion des finances publiques.

Un prêt ou avance remboursable peut constituer la première tranche d'un dispositif plus complexe, comprenant des aides versées d'une nature différente (subventions, garanties, dotations en capital...). Ces mécanismes sont souvent utilisés de manière concomitante par les personnes publiques.

# 3. Le recours aux prêts et avances

## 3.1. État

### *3.1.1. Ouverture des crédits budgétaires par une loi de finances*

Les prêts et avances remboursables se rattachent, au sens de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 dite LOLF, aux charges budgétaires de l'État, sous le titre 7 : « Dépenses d'opérations financières » (article 5 de la LOLF). A ce titre, les crédits affectés à des prêts ou avances remboursables doivent être ouverts par les lois de finances, dans le cadre budgétaire classique de missions et de programmes.

En application de l'article 22 de la loi organique, de tels crédits ne peuvent être ouverts ni exécutés dans le cadre de comptes de commerce, qui ont vocation à retracer les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale.

En revanche, des crédits affectés à des prêts ou avances remboursables peuvent être ouverts dans le cadre des comptes de concours financiers, dont l'article 24 de la LOLF précise qu'ils retracent les prêts et avances consentis par l'État. L'article 19 de la loi organique rappelle que les comptes de concours financiers, à l'instar des autres comptes spéciaux, ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Dans ce cas, un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

La mise en œuvre de prêts et avances dans le cadre d'un compte de concours financiers s'accompagne d'un certain nombre d'obligations prévues par la LOLF :

- ils sont accordés pour une durée déterminée ;
- sauf dérogation par décret en Conseil d'État, ils sont rémunérés à un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche.

L'article 24 précité de la LOLF prévoit également les modalités de recouvrement de ces prêts dans le cas où le débiteur n'honorerait pas ses échéances (recouvrement immédiat, rééchelonnement par une décision publiée au Journal officiel, ou constatation d'une perte probable).

### *3.1.2. Octroi par voie réglementaire*

#### *3.1.2.1. Fondement*

L'octroi d'un prêt ou d'une avance remboursable n'entre pas dans le champ des matières que l'article 34 de la Constitution fait relever de la compétence exclusive du législateur. Ainsi, lorsqu'il est initié par l'État, l'octroi d'un prêt ou d'une avance remboursable peut être décidé par un acte réglementaire. L'acte réglementaire portant création du régime de prêt ou d'avance remboursable en fixe les modalités essentielles et notamment l'objet, la nature des bénéficiaires et le quantum ou plafond des fonds avancés.

Lorsqu'un compte de concours financiers a été ouvert par une loi de finances, les crédits qui y sont affectés peuvent donc être mis en œuvre par décret, ou, si un décret le prévoit, par simple arrêté (v. par exemple, le décret n° 60-703 du 15 juillet 1960 modifié portant organisation du compte spécial « Prêts du fonds de développement économique et social », lequel renvoie les décisions de versement à un arrêté du ministre chargé de l'économie, accompagné d'une convention passée entre l'État et l'emprunteur déterminant les modalités des prêts).

Cependant, la pratique peut également être de procéder par convention, ce qui est le cas par exemple dans le cadre du soutien au secteur de l'industrie aéronautique.

#### *3.1.2.2. Exemple des prêts bonifiés et avances remboursables liés à la crise sanitaire*

Afin de soutenir les entreprises fragilisées par la crise sanitaire, le législateur a inséré, au sein du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », une section dénommée « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 » (article 23 de la loi de finances rectificative n°2020-473 du 25 avril 2020). Les modalités d'utilisation des crédits inscrits pour ces prêts bonifiés et avances remboursables sont précisées par le décret n° 2020-712 du 12 juin 2020 relatif à la création d'un dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19. Le mécanisme vise à soutenir la trésorerie des petites et moyennes entreprises ainsi que celle des entreprises de taille intermédiaire fragilisées par la crise de covid-19, particulièrement celles qui n'ont pas pu obtenir de prêt garanti par l'Etat (PGE), tout en améliorant leur structure de bilan, en complément des dispositifs existants.

Les petites et moyennes entreprises (hors microentreprises) et les entreprises de taille intermédiaire n'ayant pas eu accès au PGE ou s'étant vu octroyer un PGE insuffisant pour permettre le maintien de l'exploitation de la société peuvent bénéficier de ce dispositif subsidiaire en sus des mesures générales. Il s'agit d'avances remboursables pour les montants inférieurs à 800 000€ (3 ans de franchise, maturité de 10 ans, taux de 1%) et de prêts à taux bonifié (1 an de franchise, maturité maximale de 6 ans, taux fixe dépendant de la maturité choisie).

L'instruction de ces prêts s'effectue par le biais du Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) et en particulier du Commissaire aux Restructurations et à la Prévention des difficultés des entreprises (CRP).

Initialement applicable jusqu'au 30 décembre 2020, le dispositif de prêts bonifiés et avances remboursables a été prorogé jusqu'au 30 juin 2022 (décret n° 2021-1915 du 30 décembre 2021 modifiant le dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise du COVID-19). Il a ensuite été ouvert, jusqu'au 31 décembre 2022, aux entreprises fragilisées par la guerre en Ukraine (article 35 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022). Cependant, l'encadrement temporaire européen dans lequel s'inscrit ce régime d'aide se terminant fin 2022, il n'est pas prévu d'ouverture de crédits par le projet de loi de finances pour 2023.

#### *3.1.2.3. Pouvoir de dérogation ouvert au préfet*

Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet permet au représentant de l'Etat de « déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non réglementaires dans certaines matières relevant de sa compétence » dans plusieurs matières précisées par l'article 1er du décret. Parmi ces matières figurent notamment les « subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ». Outre l'existence d'un motif d'intérêt général et de circonstances locales, le décret prévoit qu'une telle dérogation doit, pour être justifiée, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et, enfin, ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé. La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture. Une circulaire rappelle cependant que la décision de dérogation doit être précédée d'une « analyse

juridique approfondie », et qu'elle ne saurait « contrevenir à des normes de niveau législatif ou constitutionnel, à des engagements européens et internationaux de la France ou à des principes généraux du droit. » (Circ. n° 6201/SG, 6 août 2020)

## 3.2. Collectivités territoriales

### *3.2.1. La région*

Le conseil régional joue un rôle de planification et de suivi en matière d'aides aux entreprises. Il est ainsi chargé d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui définit les orientations en matière d'aide aux entreprises et organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région et par les autres collectivités territoriales et leurs groupements (article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales). En outre, en application de l'article L. 1511-1 du même code, la région établit annuellement un rapport relatif aux aides mises en œuvre par l'ensemble des collectivités sur son territoire, qui donne lieu à un débat du conseil régional.

La région dispose également de la compétence de principe en ce qui concerne le régime et l'octroi des aides aux entreprises sur son territoire, en application de l'article L. 1511-2. Ces aides peuvent notamment revêtir, aux termes de cet article, la forme de « prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché ». La gestion de ces aides peut être déléguée par la région à la métropole de Lyon, aux communes ou à leurs groupements dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8, ainsi qu'à des établissements publics ou à la société anonyme Bpifrance.

En application du II de l'article L. 1511-2, la région dispose désormais également de la compétence relative aux aides à des entreprises en difficulté, qui relevaient jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 de la compétence des départements. Le conseil régional peut ainsi accorder de telles aides « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ». Une convention passée entre la région et l'entreprise concernée régit les modalités de versement de ces aides et les mesures qui en sont la contrepartie. Elle peut également prévoir le remboursement de tout ou partie des aides « en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune ».

Si le domaine des aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles déroge à cette compétence de principe de la région, puisqu'il relève de la compétence des communes et de leurs groupements ou de la métropole de Lyon, la région peut cependant participer à l'octroi de ces aides par le biais d'une convention (art. L. 1511-3 du CGCT).

### *3.2.2. Le département, la métropole et la commune*

▪ *Possibilité d'intervention en complément de la région*

Les dispositions qui confèrent les compétences rappelées ci-dessus aux régions permettent cependant aux autres collectivités territoriales de participer au financement de ces aides en complément de la région, dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci. C'est ainsi le cas de la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements pour les aides relevant de la compétence générale des régions (article L. 1511-2), et le soutien aux entreprises en difficulté. Ces dispositions interdisent donc les aides accordées en complément de primes octroyées par l'État (CE, 6 juin 1986, *Département de la Côte d'Or*, n° 58463, sur l'illégalité d'une prime départementale aux entreprises artisanales pour la création d'un premier emploi). Cependant, seules les aides directes sont subordonnées à l'intervention de la région (CE sect., 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*, n° 169473).

En outre, les collectivités territoriales peuvent disposer de compétences propres. Toutes les collectivités peuvent ainsi attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins (article L. 1511-8 du même code).

▪ *La commune ou ses groupements*

En application de l'article L. 2251-2 du même code, les communes peuvent intervenir pour « favoriser le développement économique ». En particulier, l'article L. 1511-3 prévoit que les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre définissent les aides et décident de leur octroi « en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles ». Ces aides peuvent prendre la forme de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

### 3.3. Etablissements publics

Les établissements publics obéissant au principe de spécialité, ils ne peuvent octroyer des prêts ou avances remboursables que si leurs statuts le prévoient expressément, ou s'ils y sont autorisés par la loi.

## 4. Le respect des textes et libertés économiques

### 4.1. Les règles de droit interne

Les dispositifs de prêts et avances remboursables instaurés par une personne publique doivent non seulement respecter les principes constitutionnels, comme le principe d'égalité ou la liberté d'entreprendre, mais aussi les règles du droit de la concurrence, les principes généraux du droit ainsi que les autres textes législatifs et réglementaires éventuellement applicables.

L'intervention des personnes publiques en la matière est ainsi soumise au respect du monopole bancaire prévu à l'article L. 511-5 du code monétaire et financier, en vertu duquel il est interdit à toute autre personne qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque, et notamment de crédit, à titre habituel.

Cette interdiction ne concerne toutefois ni l'État (*via* le Trésor public), ni la Banque de France, ni la Caisse des dépôts et consignations, en application des dispositions combinées des articles L. 511-6 et L. 518-1 du même code.

La violation de cette interdiction est réprimée pénalement en application de l'article L. 571-3 du même code. La chambre criminelle de la Cour de cassation a précisé, sur cette base, la notion d'habitude en estimant que plusieurs prêts successifs à une même société ne caractérisaient pas à eux seuls l'exercice à titre habituel de la profession de banquier (Crim., 2 mai 1994, n° 93-83.512 ; dans le même sens : Cass. Com, 3 déc. 2002, n° 00-16.957 : neuf prêts accordés au même client en 9 ans ne suffisent pas à caractériser le caractère habituel de l'exercice de la profession de banquier). En ce qui concerne les collectivités locales, le Conseil d'État fait également application de cette interdiction de se substituer à l'intervention du secteur bancaire, en censurant par exemple un département ayant décidé de créer un fonds de prêts aux collectivités locales pour offrir aux communes bénéficiant de subventions départementales des « subventions en capital remboursables par annuités » et porteuses d'intérêt (CE, 30 novembre 1994, *Préfet de la Meuse*, n° 145198).

## 4.2. L'application du régime des aides d'État

Les prêts et avances remboursables accordés aux entreprises sont susceptibles de relever du régime des aides d'États de l'article 107 §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) si ils ne sont pas octroyés dans des conditions de marché (v. le point 4.2.3.4. relatif aux éléments particuliers à prendre en considération pour établir si les conditions des prêts et des garanties sont conformes aux conditions du marché de la communication 2016/C 262/1 de la Commission sur la notion d'aide d'Etat, publiée au JOUE du 19 juillet 2016) et, sous réserve, des exceptions exposées ci-dessous, d'être incompatibles avec le marché intérieur.

### *4.2.1. Aides de minimis*

Les entreprises peuvent bénéficier d'aides d'État pour un montant maximal de 200 000 € sur une période de trois exercices fiscaux (règlement 1407/2013). En outre, d'autres plafonds sont fixés pour certains secteurs économiques spécifiques. Par suite, ces aides ne doivent pas être notifiées à la Commission européenne, conformément à l'article 108 §3 du TFUE. Les aides allouées sous d'autres formes qu'une subvention notamment les prêts et avances remboursables doivent faire l'objet d'un calcul « équivalent subvention-brut », afin de pouvoir les mesurer et s'assurer du respect des règles de cumuls d'aides.

Un autre montant maximal de 500 000 € est prévu sur une période de trois exercices fiscaux pour les services d'intérêt économique général (règlement 360/2012). L'article 5 du règlement 1407/2013 prévoit les règles de cumul entre les différentes aides *de minimis*.

### *4.2.2. Régimes d'exemption par catégorie*

En vertu du règlement général d'exemption par catégorie (règlement UE n° 651/2014), modifié en juin 2017 par le règlement UE n°2017/1084, sont exemptées de notification à la Commission européenne certaines aides, présumées compatibles avec le marché intérieur, car elles respectent les critères fixés par le règlement : elles servent un objectif d'intérêt général, ont un effet incitatif évident, sont appropriées et proportionnées, sont octroyées en toute transparence et soumises à un mécanisme de contrôle ainsi qu'à une évaluation régulière, et n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ce règlement dresse la liste des 13 catégories d'aides auxquelles il s'applique. A certaines conditions, les aides n'ont pas à être notifiées mais doivent faire l'objet d'une information préalable à la Commission européenne. (v. circulaire du 5 février 2019 : application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques).

### *4.2.3. Dérogations facultatives*

L'article 107 §2 et 3 du TFUE prévoit des dérogations facultatives au principe d'incompatibilité avec le marché intérieur des aides d'État posé par l'article 107 §1 du TFUE. Le paragraphe 2 précise que sont compatibles, à condition de satisfaire certaines exigences :

> «*a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,*
>
> *b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,*
>
> *c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du*

*traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point. »*

Le paragraphe 3 prévoit que peuvent être compatibles à condition de satisfaire certaines exigences :

«*a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,*

*b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,*

*c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*

*d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,*

*e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission* »

Ces aides, susceptibles d'être compatibles avec le marché intérieur, doivent néanmoins faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne, conformément à l'article 108 §3 du TFUE.

# 5. Contrôles

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes assure la vérification des comptes des *« établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales [ou] leurs établissements publics (…) apportent un concours financier supérieur à 1500 euros »*. La notion de concours financier s'interprète de façon extensive et inclut les prêts ou avances remboursables, dès lors que l'aide dépasse, en valeur, le seuil de 1 500 euros.

En outre, en application de l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958, les organismes qui font appel au concours de l'État, d'une collectivité locale ou d'un établissement public, sous forme notamment de prêts ou d'avances, sont soumises aux vérifications de l'inspection générale des finances, et, pour les organismes qui bénéficient du concours des départements ou des communes, de l'inspection générale de l'administration. Les fonctionnaires de ces corps d'inspection ont en vertu de cet article tous les pouvoirs d'investigation nécessaires à l'examen, sur pièces et sur place des écritures, du bilan et des comptes dans leurs parties relatives à la gestion et à l'emploi de l'aide accordée conformément au but pour lequel elle a été sollicitée.