



Mission Engagements financiers de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2021

Engagements financiers de l'État

Programme 114 – Appels en garantie de l'État

Programme 117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État

Programme 145 – Épargne

Programme 336 – Dotation au Mécanisme européen de stabilité

Programme 338 – Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement

Programme 344 – Fonds de soutien relatifs aux prêts et contrats structurés à risque

Tableau n° 1 : Mission EFE – exécution 2020 (CP, en M€)

	2020	2021	variation
P117 - Charge de la dette	35 802	37 807	+ 2 005
Autres programmes, dont :	428	616	+ 188
- P114 – Appels en garantie	93	298	+ 205
- P145 - Épargne	58	65	+ 7
- P336 – Dotation au MES	98	62,5	- 35,5
- P338 – Augmentation du capital de la BEI	0	0	0
- P344 – Fonds de soutien aux emprunts à risque	179	191	+ 12
Total	36 230	38 424	+ 2 194

Synthèse

La mission **Engagements financiers de l'État** regroupe les crédits budgétaires visant à honorer certaines obligations financières qui s'imposent à l'État. Cette mission est constituée de six programmes qui n'obéissent pas à une logique commune. Il s'agit en particulier de la charge de la dette et de la trésorerie, des dispositifs en faveur de l'épargne, de diverses garanties accordées dans le cadre du développement international des entreprises ou du secteur financier et, depuis 2015, du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque souscrits par les collectivités territoriales et certains établissements publics.

La mission **Engagements financiers de l'État** porte depuis l'exercice 2020 des mesures financières exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire. Sur le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, plusieurs dispositifs de garanties ont été mis en place par l'État dans le cadre du plan d'urgence et de soutien, pour un montant maximum total de 327,5 Md€, dont 300 Md€ de prêts garantis par l'État (PGE). Ces dispositifs ont donné lieu en gestion 2021 à des appels en garantie, pour un montant de dépenses de 191,2 M€ pour les PGE aux entreprises et 0,5 M€ pour les autres dispositifs.

En 2021, la loi de finances initiale avait ouvert des crédits à hauteur de 38,91 Md€ (en crédits de paiement). Des ouvertures supplémentaires de crédits ont été votées en loi de finances rectificative à hauteur de 1,902 Md€ sur deux programmes, dont 1,9 Md€ sur la charge de la dette. Des annulations ont été votées à hauteur de 2,18 Md€ dans les lois de finances rectificatives (LFR) pour 2021 sur quatre programmes, principalement sur les appels en garantie (1,737 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) et sur la charge de la dette (0,438 Md€ en AE et CP). L'exécution budgétaire de la mission à hauteur de 38,423 Md€ est inférieure de 0,484 Md€ (1,25 %) aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État*, doté de 2,5 Md€ en LFI pour 2021, a fait l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 0,995 Md€ en LFR1 et de 0,742 Md€ en LFR2. En effet, les évaluations de dépenses budgétaires qui auraient pu découler des garanties mises en place en 2020 dans le contexte de crise sanitaire, notamment les prêts garantis par l'État, avaient été surestimées en LFI pour 2021. Malgré ces ajustements, l'exécution 2021 a été très inférieure aux crédits ouverts en gestion (298 M€ contre 768 M€ ouverts), il subsiste un reliquat de crédits disponibles sur le programme au 31 décembre 2021 de près de 470 M€, soit 61 % des crédits ouverts.

Le programme 117 – **Charge de la dette et trésorerie de l'État**, dont les crédits sont destinés à abonder le compte de commerce 903 (« Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ») a été exécuté en 2021 à hauteur de 37,8 Md€, soit 1,734 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale. L'augmentation de l'inflation en France et en zone euro au cours de l'exercice 2021 a entraîné un net renchérissement de la charge d'indexation du capital des titres de dette de moyen à long terme indexés sur celle-ci. En effet, l'impact d'une variation de l'inflation, à la hausse ou à la baisse, se répercute directement sur l'ensemble de l'encours total de ces titres, qui représente près d'un dixième du total de la dette de l'État. Par conséquent, la dépense correspondante à cette charge d'indexation, prévue à 1,0 Md€ en LFI 2021 (et qui n'était que de 0,45 Md€ en exécution 2020), s'est révélée supérieure de 2,0 Md€ aux estimations initiales.

Le programme 145 – **Épargne** a fait l'objet d'une dépense un peu supérieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale, contrairement aux années précédentes. 65 M€ ont été consommés contre 62 M€ ouverts en LFI pour 2021. Le programme a bénéficié d'un report de 1,7 M€ en CP et d'une ouverture en LFR2 pour 2021 de 2 M€. Les dépenses fiscales associées à ce programme sont évaluées à 5,757 Md€, soit l'équivalent de près de 15 % des crédits de la mission.

Le programme 336 – **Dotation au mécanisme européen de stabilité** a été doté en loi de finances pour 2021 à hauteur de 79 M€ afin de permettre le reversement au Mécanisme européen de stabilité (MES) des intérêts négatifs perçus en 2020 sur la fraction du capital placée à la Banque de France. À l'inverse des années précédentes, une provision a été inscrite en LFI 2021 sur ce programme, notamment en réponse aux recommandations de la Cour dans les précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Le versement effectif au MES n'ayant été que de 62,4 M€, le reliquat de 16,64 M€ a été annulé en LFR2.

Le programme 338 – **Augmentation en capital de la Banque Européenne d'investissement** n'a fait l'objet d'aucun abondement en loi de finances 2021, ni de dépenses en gestion 2021.

Le programme 344 – **Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque** n'a pas donné lieu à l'engagement budgétaire de nouvelles aides au cours de l'année 2021, l'instruction des demandes d'aides étant terminée depuis 2016. Dans le prolongement des recommandations antérieures de la Cour afin que le solde des AE engagées corresponde aux futures dépenses résultant des conventions signées avec les collectivités, une annulation de 120 M€ d'AE est intervenue après leur désengagement. Le budget de l'État a versé 191,3 M€ à l'Agence de services et de paiement (ASP), en charge de la gestion matérielle des aides. Le solde du programme (9,7 M€ en crédits de paiement) a été annulé en loi de finances rectificative de décembre 2021.

Recommandation

1. Mettre en place un indicateur de performance relatif à la mise en œuvre de la garantie de l'État sur les prêts garantis par l'État (*recommandation reformulée*). (DGT, DB).

Sommaire

Engagements financiers de l'État	2
Synthèse	3
Introduction.....	9
Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire	10
I - La programmation initiale	10
II - La gestion des crédits et sa régularité	11
III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes.....	13
A - Une exécution 2021 en hausse par rapport à 2020.....	13
B - Le respect des enveloppes de la LFI	15
C - Une ventilation par titres de dépenses atypique.....	16
IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	17
A - Les reports de crédits.....	17
B - Restes à payer : un stock important lié au Fonds de soutien aux emprunts à risques	18
C - La LFI pour 2022 : un nouveau programme pour l'amortissement de la dette issue de la crise sanitaire, une dégradation des conditions de financement de la dette et une montée en charge des appels en garantie	18
Chapitre II Points d'attention par programme.....	21
I - Programme n° 114 « Appels en garanties de l'État »	21
A - Les dépenses budgétaires.....	24
B - Les Prêts garantis par l'État, pour un montant maximal de 300 Md€	27
C - Les dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit cout terme et crédit export, pour un montant maximal de 10 Md€	31
D - La mise en œuvre d'un Fonds de garantie paneuropéen de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant plafonné à 4,7 Md€.	34
E - L'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence.....	36
F - Prêt au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du FMI	37
G - Relèvement du plafond d'autorisation au titre des Nouveaux Accords d'Emprunt du FMI.....	38
H - Prêts AFD outre-mer et secteur privé africain	38
I - Deux nouveaux dispositifs en 2021 : la garantie de l'État sur les fonds investis dans des prêts participatif Relance (PPR) et les obligations Relance (OR)	39
J - Les dispositifs de garantie antérieurs à la crise de la Covid-19.....	41
K - L'analyse de la performance.....	43
II - Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » : une sur-exécution par rapport à la LFI	45

III - Programme n° 145 « Épargne » : une exécution proche de la dotation initiale	47
A - L'épargne-logement	48
B - Les instruments de financement du logement	50
C - L'analyse de la performance.....	50
IV - Programme n° 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » : une exécution inférieure à la LFI.....	52
A - Jusqu'en 2020, des ouvertures de crédits en gestion.....	52
B - La gestion 2021 : le versement de la rétrocession 2020 prévu en LFI	53
V - Programme n°338 « Augmentation de capital de la BEI » : aucune ouverture de crédits en 2021	54
VI - Programme n° 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » : une exécution cohérente avec la prévision.....	56
A - Les dépenses budgétaires du programme 344.....	56
B - La gestion du fonds par l'Agence de services et de paiement.....	60
C - Le suivi du soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des « emprunts toxiques ».....	62
D - L'analyse de la performance.....	64
Chapitre III Moyens consacrés par l'état au titre de cette mission	65
I - Des dépenses fiscales consacrées pour moitié à l'épargne salariale.....	67
II - L'évolution sur moyenne période des dépenses budgétaires de la mission et des dépenses fiscales qui y sont rattachées	70
Annexe n° 1 : : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	72
Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020.....	73
Annexe n° 3 : Indicateurs de performance du programme 114 « Appels en garantie de l'État »	74
Annexe n° 4 : Indicateurs de performance du programme 145 - Épargne	75
Annexe n° 5 : Principales données liées au programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque »	77
Annexe n° 6 : L'octroi des garanties et leur recensement par la DG Trésor dans le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (Tigre).....	80

Introduction

La mission rassemble six programmes en 2020 :

- le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*
- le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*
- le programme 145 – *Épargne*
- le programme 336 – *Dotation du mécanisme européen de stabilité*
- le programme 338 – *Augmentation de capital de la Banque Européenne d'investissement*
- le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque*

La présente note examine (1) l'analyse de l'exécution budgétaire, (2) les points d'attention par programme et (3) l'évaluation budgétaire d'ensemble.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

Avec 38,908 Md€ en LFI 2021 (CP), les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* sont en baisse de 0,404 Md€ par rapport à la LFI 2020 (- 1 %), du fait notamment de l'anticipation, à la fin 2020, de conditions de marché et de financement favorables pour la gestion de la dette sur l'exercice 2021.

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* a bénéficié d'une inscription de crédits à hauteur de 2 504,8 M€ en loi de finances pour 2021, soit un montant sans comparaison avec celui de la loi de finances pour 2020 (94 M€), du fait des mesures exceptionnelles mises en place dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19 (PGE notamment).

Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* a été doté à hauteur de 36,073 Md€ en loi de finances pour 2021, en réduction de 2,076 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (38,15 Md€).

Le programme 145 – *Épargne* a été budgétisé à hauteur de 61,6 M€ en LFI 2021, en tenant compte de la tendance à la baisse des dépenses en raison de la faiblesse persistante du montant des primes d'épargne-logement versées aux épargnants. Le programme présente donc une diminution de 28 % en LFI pour 2021 par rapport à la dotation de LFI pour 2020 (86 M€).

Le programme 336 – *Dotation du mécanisme européen de stabilité*, a été, à la différence des années précédentes, crédité de 79 M€ en LFI pour 2021.

Le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque Européenne d'investissement* n'a fait l'objet d'aucun abondement en loi de finances pour 2021, comme les années précédentes.

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été doté de 189,5 M€ en loi de finances initiale pour 2021, en hausse de 14,7 M€ par rapport à l'année précédente (174,8 M€).

II - La gestion des crédits et sa régularité

La consommation de crédits en 2021 s'est élevée à 38,423 Md€ (en crédits de paiement).

Tableau n° 2 : Exécution 2021 de la mission *Engagements financiers de l'État* (en M€)

Autorisations d'engagement	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 336	Programme 344	Mission
LFI	2 505	36 073	62	79	0	38 719
Crédits consommés	298	37 807	65	62	- 120	38 112
Écart	- 2 207	+ 1 734	+ 3	- 17	- 120	- 607
Crédits de paiement	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 336	Programme 344	Mission
LFI	2 505	36 073	62	79	189	38 908
Crédits consommés	298	37 807	65	62,5	191	38 424
Écart	- 2 207	+ 1 734	+ 3	- 16,5	+ 2	- 484

Source : Cour des comptes, données Chorus

L'exécution de la mission est ainsi inférieure de 1,25 % aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021 avec une sous-exécution de 0,484 Md€, découlant essentiellement d'une sous-exécution des crédits des appels en garantie de l'État de 2,2 Md€, compensée pour partie par la sur-exécution de 1,73 Md€ sur la charge de la dette.

La sous-exécution sur les appels en garantie de l'État et la sur-exécution sur la charge de la dette, anticipées en cours d'année, ont donné lieu à des annulations et ouvertures de crédits dans les LFR 2021. D'autres mouvements sont intervenus au cours de l'année 2021, qui ont concerné tous les programmes de la mission¹ :

¹ À l'exception du programme 338 - *Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement*, qui n'a connu aucun mouvement de crédits en 2021.

- le programme 114 – ***Appels en garantie de l'État*** a fait l'objet tout d'abord d'une annulation de crédits en LFR1 pour 2021 de 995 M€ en AE et CP puis d'une annulation en LFR2 pour 2021 de 742,2 M€ en AE et CP. En effet, les prévisions de sinistralité (et donc de décaissements) sur les dispositifs de garantie exceptionnels (PGE notamment) ont été réévaluées à la baisse, du fait notamment de la prolongation des échéances de remboursement ;

- le programme 117 – ***Charge de la dette et trésorerie de l'État*** a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 1,9 Md€ en LFR1 pour 2021, puis d'une annulation de 0,438 M€ en LFR2. La révision des anticipations du glissement annuel des prix à fin mai avait conduit à un besoin d'ouverture de crédits supplémentaires en LFR1 pour 2021 par rapport à la LFI pour 2021, pour 1,9 Md€, compte tenu de la volatilité des charges d'intérêts pour les titres indexés sur l'inflation (OATi indexées sur l'inflation en France et OAT€i sur celle en zone euro), portant le total budgétaire à 38,0 Md€. Une part importante de cette révision provenait des perspectives d'inflation pour la zone euro. Cette révision à la hausse a finalement été en partie réduite par la LFR de fin d'année ;

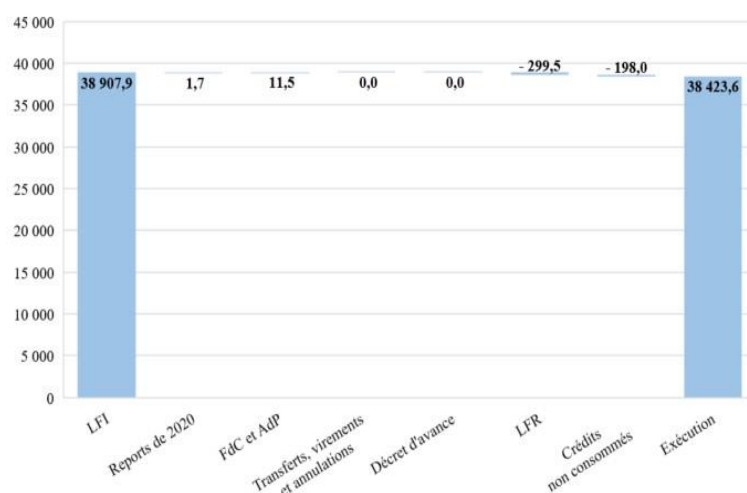
- le programme 145 – ***Épargne*** a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 2,02 M€ en AE et CP en LFR2 pour 2021 ;

- le programme 336 – ***Dotation du mécanisme européen de stabilité***, a fait l'objet d'une annulation de 16,64 M€ en AE et CP en LFR2 pour 2021 ;

- le programme 344 – ***Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*** a fait l'objet d'un rattachement de fonds de concours de 11,5 M€ au titre de la contribution annuelle de Dexia et de la SFIL au dispositif, a bénéficié d'un report de 0,6 M€ d'AE et a vu l'intégralité de sa réserve de précaution annulée à hauteur 9,69 M€ de CP en LFR2 pour 2021. En réponse aux recommandations de la Cour dans les précédentes notes d'analyse de l'exécution budgétaire, afin que le solde des AE engagées correspondent aux futures dépenses résultant des conventions signées avec les collectivités, une annulation de 120 M€ d'AE est intervenue suite à leur désengagement.

Hors charge de la dette, le solde des ouvertures et annulations représente – 1,738 Md€ en AE et – 1,748 Md€ en CP.

L'exécution de la mission a finalement été inférieure aux crédits disponibles en fin d'année de près de 198 M€.

Graphique n° 1 : Passage de la LFI à l'exécution (CP, en M €)

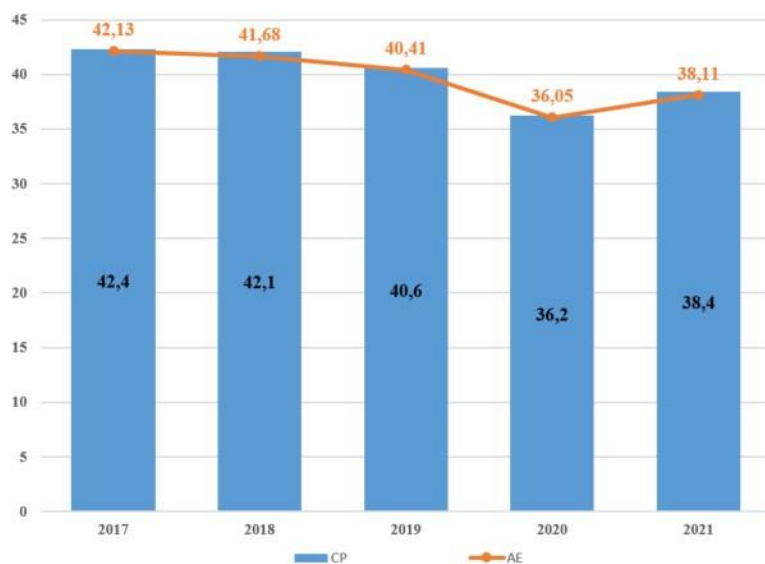
Source : Cour des comptes, données Chorus

III - Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

A - Une exécution 2021 en hausse par rapport à 2020

Sur la période 2017 à 2021, les dépenses de la mission ont diminué de 9,3 %, passant de 42,35 Md€ à 38,42 Md€ (en CP). Si entre 2017 à 2020, une baisse de 14,5 % avait été constatée grâce à la baisse des taux d'intérêt, une hausse de 5,7 % (+2,2 Md€) s'est produite entre 2020 et 2021 essentiellement du fait d'une charge d'intérêt de titres indexés supérieures aux anticipations.

Graphique n° 2 : Exécution 2017-2021 (Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus

Cette évolution résulte principalement de la réduction de la charge de la dette entraînée par la baisse des taux d'intérêt. En 2021, le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* a été marqué par une hausse majeure du fait des dispositifs spécifiques mis en place lors de la crise sanitaire. D'une ampleur plus faible, des évolutions affectent les autres programmes avec une baisse des dépenses du programme 145 – *Épargne* et une augmentation des dépenses du programme 336 – *Dotation au Mécanisme européen de stabilité*.

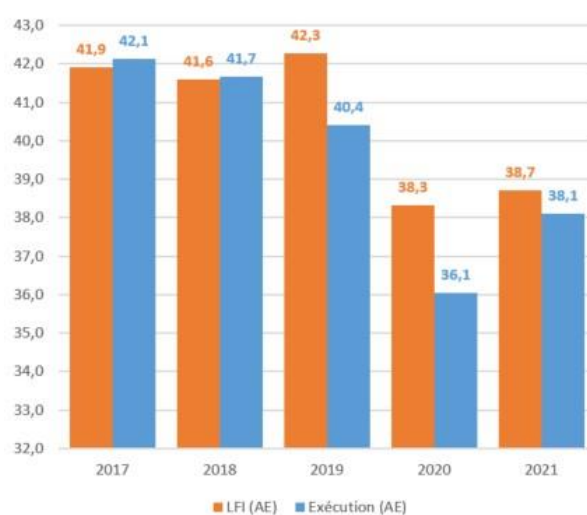
Tableau n° 3 : Exécution 2017-2021 par programme (CP - en M€)

Programme	114	117	145	168	336	338	344	Total mission
2017	35	41 697	97	261	87	-	174	42 351
2018	45	41 541	101	143	100	-	190	42 120
2019	77	40 256	73	supprimé	2	-	178	40 586
2020	93	35 802	58	supprimé	98	-	179	36 230
2021	298	37 807	65		62,5		191	38 424

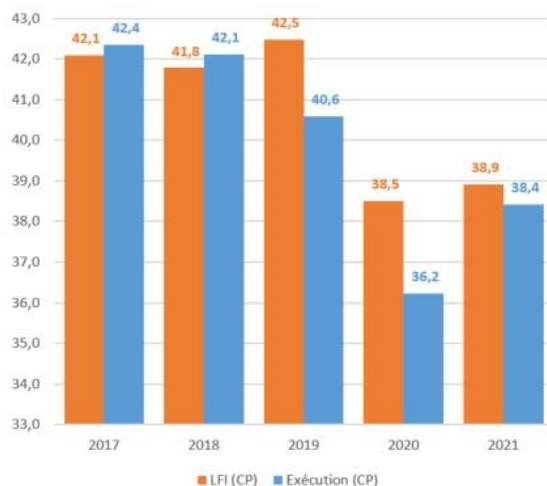
B - Le respect des enveloppes de la LFI

Sur la période 2017-2021, les enveloppes de crédits prévues en loi de finances initiale n'ont été dépassées que deux fois, en 2017 et 2018, pour des montants limités (0,1 à 0,2 Md€). Les autres années, elles ont en revanche été sous-exécutées, de l'ordre de deux milliards d'euros, du fait d'une charge de la dette inférieure à ce qui était anticipé en 2019 et 2020, et de 286 M€ en 2021.

Graphique n° 3 : LFI et exécution 2017-2021 (AE, Mds €)



Source : Cour des comptes, données Chorus

Graphique n° 4 : LFI et exécution 2017-2021 (CP, Mds €)

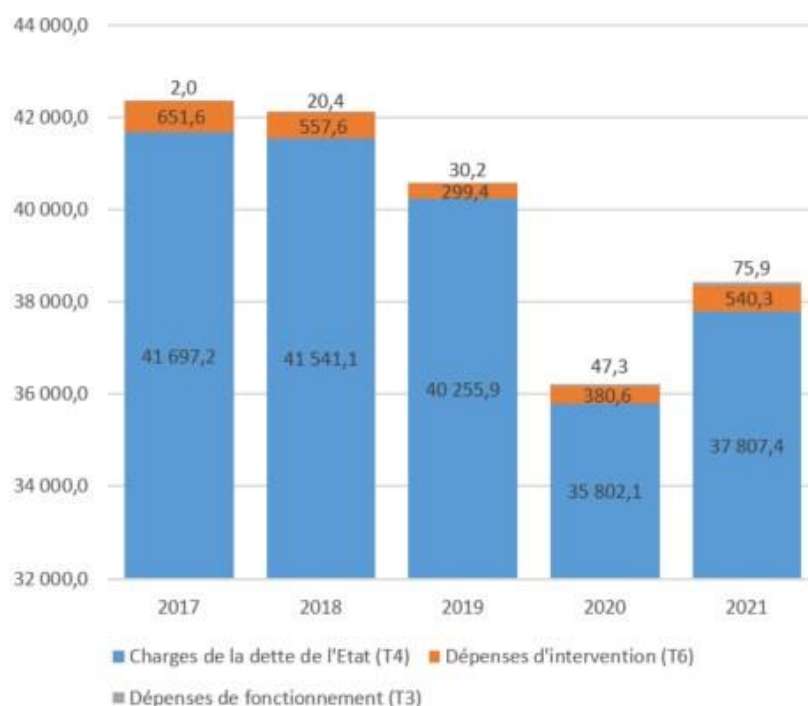
Source : Cour des comptes, données Chorus

C - Une ventilation par titres de dépenses atypique

La ventilation des dépenses de la mission par titre s'écarte nettement de celle des autres dépenses de l'État, puisqu'elles relèvent pour 98,4 % du titre 4 - charge de la dette. Les autres dépenses sont constituées de dépenses d'intervention (1,4 %) et, plus marginalement, de dépenses de fonctionnement (0,2 %)².

² Le montant des dépenses de fonctionnement en forte hausse depuis 4 ans (+74 M€ par rapport à 2017), s'explique par les versements effectués par le programme 114 – **Appels en garantie de l'État** pour abonder le compte de commerce – **Soutien financier au commerce extérieur**. Aucun versement n'avait eu lieu en 2017. En effet, s'agissant de versement du budget général vers un compte spécial, les dépenses sont enregistrées en exécution en titre 3 « dépenses de fonctionnement ». Toutefois, les dépenses finales, effectuées sur le compte de commerce, sont à destination des entreprises assurées, ce qui explique que les crédits prévus en loi de finances le soient en titre 6 « dépenses d'intervention ».

Graphique n° 5 : Les dépenses 2017-2021 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes, données Chorus

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Les reports de crédits

Il y a eu un très faible montant de reports de crédits 2020 sur 2021 pour la mission (1,8 M€ en AE et 1,7 M€ en CP essentiellement sur le programme 145 – *Épargne*).

B - Restes à payer : un stock important lié au Fonds de soutien aux emprunts à risques

Les programmes 114, 117, 336 et 338 ne comportent pas d'engagements non soldés au titre des années antérieures.

Tableau n° 4 : Restes à payer des programmes de la mission

En M€	Restes à payer au 31/12/2020	Restes à payer au 31/12/2021
P.145 – Épargne	0,21	0,13
P.344 – Fonds de soutien emprunts à risques	1 707	1 396

Source : Direction générale du Trésor et Direction générale des finances publiques

À la création du programme 344 relatif au fonds de soutien aux collectivités locales ayant souscrit des emprunts à risque, la totalité des 3 Md€ d'autorisations d'engagement ont été engagées. Elles sont couvertes par des crédits de paiement chaque année pour les versements correspondant aux échéanciers des conventions signées avec les collectivités. Les paiements doivent s'étaler jusqu'en 2028.

Les restes à payer entre 2020 et 2021 ont diminué du montant des paiements ayant eu lieu en 2020 (191 M€) et du montant des AE ayant été désengagées puis annulées (120 M€) car elles ne correspondaient plus aux montants inscrits dans les conventions signées avec les collectivités (voir *infra*).

C - La LFI pour 2022 : un nouveau programme pour l'amortissement de la dette issue de la crise sanitaire, une dégradation des conditions de financement de la dette et une montée en charge des appels en garantie

De manière inédite, un programme a été créé en loi de finances pour 2022 dans l'objectif de retracer l'amortissement du surcroît de dette de l'État en 2020 et 2021 issu de la crise sanitaire. Ce programme 369 - **Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19**, doté de 165 Md€ en AE et de 1,885 Md€ en CP répond au double objectif d'isolement comptable de la dette issue de la crise sanitaire en 2020 et 2021 et

d'affichage, à des fins pédagogiques selon les termes du Gouvernement, d'une trajectoire de traitement de cette dette sur 20 ans, entre 2022 et 2042³.

Concernant le programme 117 – **Charge de la dette et trésorerie de l'État**, les facteurs d'évolution de la charge de la dette ont fait l'objet d'une réévaluation entre le dépôt du PLF pour 2022 et l'adoption effective de la LFI. Cette révision a conduit à l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement en première lecture augmentant de 1,1 Md€ le niveau des crédits ouverts pour le programme 117, portant ceux-ci à 38,656 Md€, en hausse de 2,2 % par rapport à l'exécution 2021 et de 7,2 % par rapport au crédits ouverts en LFI 2021. Ce surcroît de charges d'intérêt est imputable, pour l'essentiel⁴, à un « effet inflation » : la provision pour charge d'indexation du capital des titres indexés atteint ainsi 4,9 Md€ en LFI 2022, alors qu'elle était de 3,0 Md€ en exécution 2021, et de 1,0 Md€ seulement en LFI 2021. Si les indications de début d'exercice allant dans le sens d'une inflation supérieure aux hypothèses de LFI se confirmaient, la provision pour charges d'indexation serait alors insuffisante⁵. Au stade la LFI, l'« effet taux » sur les autres titres joue dans le sens d'une moindre charge d'intérêt (-1,3 Md€ anticipé entre 2021 et 2022), mais dans des proportions toutefois inférieures à celles constatées en 2021 et, en tout état de cause, insuffisantes pour compenser l'impact de l'inflation sur les titres indexés.

En LFI pour 2022, la mission hors charge de la dette est dotée de 3,8 Md€ en CP (+1 Md€ par rapport à la LFI 2021), dont 3,5 Md€ pour le programme 114 – **Appels en garantie de l'État** pour couvrir les défaillances sur les garanties exceptionnelles mises en place dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19 (prêts garantis par l'État et mesures à l'exportation notamment).

Pour la deuxième année et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le programme 336 – **Dotation du mécanisme européen de stabilité** est crédité de 57 M€.

³ cf. les précisions apportées sur ce mécanisme dans la note d'exécution budgétaire relative au compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

⁴ Les facteurs sous-jacents à cet abondement de 1,1 Md€ par voie d'amendement se décomposent en un effet de + 0,8 Md€ dû à une révision à la hausse des prévisions d'inflation en zone euro et un effet de + 0,3 Md€ lié à l'intégration des émissions de dette et des taux effectivement constatés entre début septembre et mi-octobre 2021.

⁵ Dans sa note de conjoncture de décembre 2021, l'Insee attend, à la fin du premier semestre 2022, une inflation sous-jacente en France de 2,2 % en glissement annuel alors qu'elle est prévue à 1,5 % en LFI pour l'année 2022 dans son ensemble.

1.1 L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Dans le *Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État* annexé au PLF pour 2021, l'impact sur l'environnement des dépenses rattachées à la mission **Engagements financiers de l'État** est très majoritairement neutre. Les dépenses liées à l'épargne logement, rattachées au programme 145 - *Épargne*, ont été cotées comme favorables sur l'axe « atténuation climat », du fait de la modulation des bonifications des plans épargne logement (PEL) en fonction du diagnostic énergétique du logement. 62,2 M€ de crédits budgétaires sont inscrits en PLF 2021 pour cette action. Au sein de ce même programme budgétaire, l'exonération des intérêts des livrets de développement durable, estimée à 52 M€ en PLF 2021, est également cotée comme favorable sur l'axe « atténuation climat » en ce que cette dépense fiscale facilite l'orientation de l'épargne vers le financement de PME innovantes ainsi que la réalisation de projets en faveur de l'environnement et de la transition énergétique.

Si des efforts pour « verdir » les dispositifs de garanties et d'assurance export ont été engagés, avec notamment la suppression de l'octroi de garanties à des projets ayant recours à du charbon amont ou encore la fracturation hydraulique en LFI 2020, les actions relatives aux dispositifs de garantie et de soutien à l'export ou encore de soutien au développement de l'industrie ont été neutralisées en raison de la diversité des secteurs d'activité bénéficiaires.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n° 114 « Appels en garanties de l'État »

Les conditions d'octroi de la garantie de l'État sont fixées par l'article 34 de la LOLF qui dispose que « *la loi de finances de l'année [...] autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime* ». Lorsque la garantie de l'État est appelée, elle donne lieu à une dépense budgétaire à partir du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*. En tant que responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, le directeur général du Trésor assure le recensement des garanties octroyées par l'État, avec le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (Tigre), en recueillant les contributions des autres ministères (voir annexe 6).

L'encours sur lequel portent les garanties de l'État s'est accru de près de 15 Md€⁶ en 2021 pour atteindre 937 Md€⁷ répartis entre :

⁶ Données provisoires en attente de l'arrêté définitif des comptes certifiés par la Cour.

⁷ Source : CGE 2021 (périmètre dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif). Au-delà des engagements hors bilan retracés ci-dessus, une partie des encours fait désormais l'objet de provisions inscrites au bilan (6,2 Md€ en 2021 dont 4 Md€ au titre des PGE, 8,9 Md€ en 2020, 1,9 Md€ en 2019, 3,5 Md€ en 2018, 3,2 Md€ en 2017). De même, les promesses de garantie sont retracées dans un autre agrégat (9,2 Md€ en 2021, 10,8 Md€ en 2020, 7,7 Md€ en 2019, 7 Md€ en 2018, 5,2 Md€ en 2017).

Tableau n° 5 : Encours des garanties hors bilan de l'État

Catégories d'engagements	Exemples	31/12/2020 (en Md€)	31/12/2021 (en Md€)
Dette garantie	FESF, FGAS, Dexia, Unédic, AFD, UESL	320	319
Garanties liées à des missions d'intérêt général	BPIFrance Assurance export, livrets d'épargne, Natixis...	564	582
Garanties de passif	CNP, CFDI, CNIEG, CNAVTS, SNPE, Puymorens	38	36
Total		922	937

Source : Données provisoires - Compte général de l'État 2021

Le tableau ci-dessous présente les nouvelles garanties mises en place par l'État pour faire face à la crise.

Tableau n° 6 : Garanties émises par l'État dans le cadre du plan d'urgence et de soutien de 2020

Dispositifs	Montant maximal garanti par la France	Nominal sur lequel portent les garanties	Nominal total fin 2020	Nominal total fin 2021
Dispositif de garantie exceptionnelle de l'État pour les prêts aux entreprises	300 Md€	143 Md€ de PGE accordés	106,1 Md€ (part garantie par l'État)	97 Md€ (part garantie par l'État)
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 Md€	2 Md€ de pertes maximales au titre de CAP Relais 8 Md€ d'encours maximum au titre de CAP et CAP+	1,2 Md€ d'engagement maximum au titre de CAP Relais 0,96 Md€ d'encours souscrits au titre de CAP et CAP+	CAP Relais a pris fin le 30 juin 2021 1,2 Md€ d'encours souscrits au titre de des dispositifs CAP et CAP+ qui ont pris fin 2021
Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme	5 Md€	152 M€	148 M€	312 M€
Programme européen SURE	4,407 Md€	100 Md€ pour l'ensemble de l'UE ⁸	90,3 Md€ pour l'ensemble de l'UE	94,4 Md€ pour l'ensemble de l'UE
BEI – Fonds paneuropéen	4,7 Md€	24,4 Md€ pour l'ensemble des contributeurs	5,4 Md€	23,2 Md€ pour l'ensemble des contributeurs
Prêt au FMI	2 ½ Md€ ⁹	Principal (2 ½ Md€) et intérêts	0 (pas de tirage au 31/12/2020)	0 (pas de tirage au 31/12/2021)
Relèvement du plafond d'autorisation prêt France FMI	½ Md€	Non pertinent	Pas d'activation des NAE ¹⁰ en 2020	Pas d'activation des NAE en 2020
Prêt AFD outremer	½ Md€	235 M€	160 M€	99 M€
Total mesures en garantie	327 ½ Md€			

Source : Direction générale du Trésor

⁸ La France ne garantit que sa quote-part.⁹ Libellé en DTS à 2 Md DTS. Le taux officiel de change au 14/01/2021 est de 1 DTS = 1,2145 €.¹⁰ Nouveaux accords d'emprunt

A - Les dépenses budgétaires

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* comprend cinq actions auxquelles sont rattachées les différentes garanties accordées par l'État.

Quatre actions rassemblent des dispositifs de garantie sur la base de leur finalité socio-économique « Agriculture et environnement » (action n° 01), « Soutien au domaine social, logement, santé » (action n° 02), « Financement des entreprises et industrie » (action n° 03) et « Développement international de l'économie française » (action n° 04).

Les dépenses étaient évaluées à 2 504,8 M€ en AE et CP en LFI pour 2021. Le montant des appels en garantie constatés en 2021 s'est élevé à 297,65 M€, dont :

- 31 M€ ont été versés à la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) pour des appels en garantie au titre du 3^e alinéa de l'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitat ;
- 191,2 M€ au titre des PGE mis en place avec la crise sanitaire ;
- 0,76 M€ ont été versés à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) pour des appels en garanties au titre de l'article 4 de la convention de garantie environnementale entre SNPE et SAFRAN ;
- 74,2 M€ ont été versés depuis le budget général vers le compte de commerce 915 (retraçant les opérations relatives aux garanties publiques de soutien à l'export) afin de compenser une partie des déficits nets de trésorerie de N-1 sur la section assurance prospection et sur la section garantie du risque exportateur ;
- 0,5 M€ au titre du Fonds paneuropéen de garantie (PEFG) et à la BEI pour quelques prêts.

Depuis 2014, l'exécution du programme s'est établie dans les conditions suivantes (voir tableau *infra*).

Tableau n° 7 : Exécution du programme 114 par action

En AE=CP en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
01. Agriculture et environnement	0	0	0	0	0,1	0	0	0
02. Soutien au domaine du social, logement, santé	9,1	15,5	22,6	32,2	25,0	47,0	40,0	31,0
03. Financement des entreprises et industrie	1,7	4,7	1,5	2,8	1,4	1,3	7,12	191,9
04. Développement international de l'économie française	109,6	125,3	97,5	0	18,2	28,4	45,5	74,2
05. Autres garanties	0	0	0	0	0	0	0	0,5
Programme 114	120,4	145,5	121,6	35,0	44,6	76,7	92,7	297,6

Source : Direction générale du Trésor

La provision forfaitaire de 1,1 M€ prévue en LFI 2021 pour l'action 01 – **Agriculture et environnement** n'a pas été utilisée, comme les années précédentes.

La dépense de l'action 02 – **Soutien au domaine social, logement, santé** concerne en totalité les garanties appelées au titre du soutien au domaine du logement dans le cadre du Fonds de garantie de l'accès sociale (FGAS).

En 2021, la dépense de 31 M€ est inférieure à la dotation prévue en LFI (57 M€). Comme en 2020, l'incidence de la crise économique liée à la Covid-19 ne s'est pas matérialisé sur les dépenses de cette action en 2021, les banques ayant procédé à un rééchelonnement des dettes et les revenus ayant bénéficié de mesures de soutien au titre notamment de l'activité partielle. L'encours net garanti du FGAS au 31 décembre 2021 est de 57,22 Md€¹¹.

La dépense de l'action 03 – **Financement des entreprises et industrie** est en très forte hausse (27 fois supérieure à l'année précédente), du fait des appels en garantie issus du dispositif créé en 2020 de prêts garantis par l'État (PGE), à hauteur de 191,2 M€, qui s'ajoutent à la garantie apportée à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)¹²

¹¹ Dont 0,6 Md€ au titre des dossiers anciens du FGAS (générations 2006 et avant) et 56,62 Md€ au titre des dossiers du nouveau dispositif FGAS (générations depuis 2007).

¹² Conformément à l'article 98 de la loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, l'État a accordé une garantie à la SNPE dans le cadre de la cession

(0,76 M€). Le niveau de dépense à 191,9 M€ est toutefois très inférieure aux crédits prévus en LFI à hauteur de 1 602,2 M€, les hypothèses retenues pour le PLF pour 2021, présentées comme restant soumises à de forts aléas, ne s'étant pas réalisées, notamment concernant les PGE du fait des reports d'amortissement et d'une révision substantielle de l'appréciation du risque par les assureurs-crédits concernant les dispositifs de réassurance CAP, CAP +, et CAP Relais.

En LFI pour 2021, l'action 05 – **Autres garanties** avait été dotée à un niveau très élevé à 731,5 M€ (contre 0,5 M€ en 2020) dont 731 M€ au titre du Fonds paneuropéen de garantie (PEFG). Cette dotation n'a été consommée qu'à hauteur de 0,5 M€ dont 0,2 M€ au titre du PEFG, du fait du retard de déploiement du dispositif par rapport au calendrier initial d'approbation et de signature des opérations et 0,3 M€ versés à la BEI au titre de la garantie pour les prêts accordés aux pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'Outre-mer par la BEI en application d'accords internationaux et en particulier l'accord de Cotonou I.

L'action 04 – **Développement international de l'économie française**, qui retrace principalement les garanties délivrées par l'État¹³ au titre des procédures gérées anciennement par la Coface et désormais par BPI France Assurance Export, a donné lieu à une dépense en 2021, (correspondant à des déficits constatés en 2020) à hauteur de 74,2 M€ au titre de l'assurance-prospection¹⁴. Ces déficits ont cependant été inférieurs à ce qui était prévu en LFI (113 M€ dont 107 M€ pour l'assurance-prospection, 1 M€ pour la garantie de change et 5 M€ pour le risque exportateur).

Les dépenses budgétaires concernant l'assurance-prospection sur le programme 114 sont en hausse : 74,2 M€ en 2021, après 41,5 M€ en

de SME à Safran. Cette garantie couvre dans la limite d'un plafond de 216 M€ les risques environnementaux attachés aux sites transférés par SNPE, en parallèle d'une garantie similaire accordée par SNPE à Safran.

¹³ La procédure d'assurance-crédit est quant à elle généralement bénéficiaire et donne lieu à un reversement au budget général au travers d'une recette non fiscale. Cette recette est étudiée dans la note d'exécution budgétaire relative au compte de commerce 915 - Soutien financier au commerce extérieur.

¹⁴ Cf. la NEB relative au compte de commerce 915 – *Soutien financier au commerce extérieur* : En 2021, le budget général n'a pas fait de prélèvements sur les excédents globaux du compte de commerce 915 contrairement aux années précédentes (316 M€ en 2020 et 685,5 M€ en 2019). En effet, à partir de l'année 2021, les prélèvements et versements liés à chacune des procédures excédentaires et déficitaires seront rendus simultanés et seront réalisés en début de l'année N+1. Ainsi, au début de l'année 2022, les 348 M€ d'excédents au titre de l'année 2021 seront reversés au budget général (et non à la fin de 2021 contrairement aux années précédentes).

2020¹⁵, 26,5 M€ en 2019 et 18,2 M€ en 2018. Une réforme de l'assurance-prospection, effective depuis mai 2018 sur l'ensemble du territoire, a en effet permis de relancer ce produit en recul constant depuis 2014, tant en nombre de dossiers que de budget accordé.

En loi de finances pour 2022, la dotation pour couvrir le déficit de la procédure de l'assurance prospection a ainsi été prévue à 109 M€.

B - Les Prêts garantis par l'État, pour un montant maximal de 300 Md€

1 - Le dispositif des Prêts garantis par l'État (PGE)¹⁶

Le Gouvernement a mis en œuvre dès mars 2020, par l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, un dispositif exceptionnel de garanties permettant de soutenir le financement bancaire des entreprises, pour un montant plafond de 300 Md€. Le dispositif de PGE correspond à des garanties de l'État accordées aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à des entreprises non financières immatriculées en France dans le cadre de la mise en place de mécanismes financiers au profit des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

La durée de remboursement des PGE est de six ans, avec une première année de différé d'amortissement et, sur option, une seconde année de différé. Le Gouvernement a annoncé début 2022 la possibilité de prolonger la durée de remboursement de quatre ans et la durée de différé de six mois supplémentaires.

L'État s'est engagé, dans le respect du cadre temporaire européen, à garantir jusqu'à 90 %¹⁷ des prêts de trésorerie accordés par les

¹⁵ À titre exceptionnel, une partie du déficit 2019 (87 M€) de l'assurance prospection a été financé par l'excédent de l'assurance-crédit sur le compte de commerce 915 en gestion 2019 à hauteur de 45,3 M€, et l'autre partie, comme chaque année, par le P114 à hauteur de 41,5 M€ en gestion 2020.

¹⁶ Un chapitre du rapport public annuel 2022 de la Cour est consacré à ce sujet : *Le déploiement des prêts garantis par l'État*.

¹⁷ La garantie de l'État couvre un pourcentage du montant du capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance jusqu'à la date d'échéance de son terme, sauf à ce qu'elle soit appelée avant lors d'un événement de crédit. Ce pourcentage est fixé à :

- 90 % pour les entreprises qui, lors du dernier exercice clos, ou si elles n'ont jamais clôturé d'exercice, au 16 mars 2019, emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 Md€,

- 80 % pour les autres entreprises qui, lors du dernier exercice clos, réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 Mds € et inférieur à 5 Md€,

établissements de crédit, sociétés de financement et intermédiaires en financements participatifs.

Dans un contexte de prolongation de la crise sanitaire, le dispositif des PGE a été adapté. La date limite de souscription des prêts a été reportée du 31 décembre 2020 au 31 décembre 2021 puis au 30 juin 2022 et leur plafond relevé pour certains secteurs, donnant naissance à deux nouvelles catégories de prêts garantis : le « PGE saison », pour le secteur des services les plus en difficulté et dont le plafond correspond aux trois meilleurs mois de chiffre d'affaires de l'année 2019, et le « PGE aéro », ciblé sur les fournisseurs et les plateformes de la filière aéronautique, pour lesquels le plafond d'emprunt tient compte également du montant des stocks.

Par ailleurs, le gouvernement a annoncé début 2022 que les très petites entreprises (TPE) en situation de grave tension de trésorerie et toutes les associations employeuses ayant souscrit un PGE pourront bénéficier d'un allongement des délais de remboursement de leur PGE de 6 à 10 ans. Après avoir pris contact avec leur banque, ces structures devront s'adresser à la Médiation du crédit de la Banque de France ou aux conseillers départementaux de sortie de crise. Cette procédure est confidentielle, gratuite et non-judiciaire.

La LFI pour 2021 a été construite sur l'hypothèse d'un différé d'amortissement total de ces prêts garantis par l'État d'un an (et d'une option de prorogation prévue à cette échéance). Il était donc prévu par le ministère des finances un premier pic d'appels en garantie durant l'année 2021, particulièrement au second trimestre. Les premières hypothèses simplifiées établies au moment du PLF 2021 (septembre 2020)¹⁸ avaient conduit à une anticipation de décaissements d'appels en garantie sur l'année 2021 à hauteur de 1,266 Md€ sur le programme 114 – ***Appels en garantie de l'État***.

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place un dispositif d'affacturage¹⁹ à la commande, pour favoriser la reprise de l'activité et

- 70 % pour les autres entreprises.

En contrepartie, toutes les entreprises, en particulier les plus grandes, devaient respecter leurs obligations en termes de délais de paiement et s'engager à ne pas verser de dividendes en 2020 à leurs actionnaires en France ou à l'étranger et à ne pas procéder à des rachats d'actions au cours de l'année 2020.

¹⁸ Compte tenu de la nouveauté du produit, du degré d'incertitude sur l'intensité de la crise et sur les perspectives de rebond économique à un an, ainsi que sur le niveau de l'encours de PGE à fin 2020, ces estimations étaient très incertaines.

¹⁹ L'affacturage (*factoring* en anglais) est une technique de financement et de recouvrement de créances mise en œuvre par les entreprises et consistant à obtenir un financement anticipé et à sous-traiter cette gestion à un établissement de crédit spécialisé : l'affacteur.

soutenir la trésorerie des entreprises, sans pour autant accroître leur endettement de moyen-terme. Ce dispositif permet aux sociétés d'affacturage de bénéficier de la garantie de l'État en contrepartie de la mise à disposition des lignes de financement garanties, dès la prise de commande par les entreprises clientes (45 jours d'avance de trésorerie en moyenne sur la cession ordinaire des factures). La garantie de l'État s'impute dans le plafond d'encours de la garantie sur les PGE de 300 Md€. Ce dispositif n'a pas trouvé son public. Ce dispositif étant par nature peu risqué, sa sinistralité sera probablement faible. L'échéance finale ne peut dépasser le 30 juin 2022.

2 - Mise en œuvre du dispositif au 31 décembre 2021

Au 31 décembre 2021, le montant de PGE accordés par les banques s'élevait à 143,037 Md€ au bénéfice de 699 401 entreprises, dont 17 Md€ pour les grandes entreprises. Le taux de refus sur demandes éligibles s'établissait à 2,9 %²⁰.

3 - Dépenses budgétaires 2021 découlant du dispositif

191,2 M€ ont été dépensés en gestion 2021 sur le programme 114 pour des appels en garantie sur des prêts garantis par l'État.

2 977 dossiers de PGE ont nécessité un recours à la garantie de l'État entre décembre 2020 et novembre 2021²¹ pour une dépense budgétaire de 191,2 M€ sur le programme 114, correspondant à un montant total des prêts de 238,02 M€. Les motifs de l'activation des appels en garantie étaient pour 61% des dossiers la liquidation judiciaire et pour 23 % des dossiers le redressement judiciaire (voir tableau n°7).

²⁰ Données Banque de France –DGSER – DE Service central des risques : « Tableau de bord Prêt Garanti par l'État – situation au 31 décembre 2021 »

²¹ Les appels en garantie de décembre N sont couverts par un versement du programme 114 à Bpifrance en N+1 : ainsi les dossiers de décembre 2020 ont fait l'objet d'un versement en gestion 2021 et les dossiers de décembre 2021 en gestion 2022.

**Tableau n° 8 : PGE ayant fait l'objet d'appel en garantie de l'État
entre décembre 2020 et novembre 2021 (en euros)**

Motif de l'appel en garantie	Nombre de dossiers	Montant du nominal	Montant garanti par l'État
Premier impayé	2	184 000	74 520
Déchéance du terme du crédit ²²	177	14 176 375	11 468 059
Liquidation amiable	1	75 000	60 750
Liquidation judiciaire ²³	1 820	91 704 399	72 777 185
Redressement judiciaire ²⁴	691	80 217 464	64 961 791
Rétablissement professionnel	3	29 000	15 570
Sauvegarde ²⁵	283	51 628 985	41 819 478
Total général	2 977	238 015 223	191 177 352

Source : Données Bpifrance, retraitement Cour des comptes

En 2021, le niveau de l'encours de la garantie de l'État a diminué pour atteindre environ 97 Md€ au 31 décembre 2021, du fait du remboursement intégral ou partiel d'un certain nombre de prêts : 9 Md€ PGE Grandes entreprises et 88 Md€ PGE accordés aux autres entreprises.

²² La déchéance du terme est une mesure qui peut être prise par une banque ou par un organisme de crédit si un emprunteur ne paie pas ses mensualités à bonne date.

²³ La liquidation judiciaire concerne une entreprise en état de cessation des paiements et dont le rétablissement est manifestement impossible. La procédure met fin à l'activité de l'entreprise. Ses biens sont alors vendus pour permettre le paiement des différents créanciers.

²⁴ La procédure de redressement judiciaire est une procédure collective organisant le règlement des dettes et la liquidation éventuelle des biens d'une entreprise en difficulté (exemple : redressement ou liquidation judiciaire). Elle est applicable aux entreprises qui sont en état de cessation des paiements, mais qui peuvent continuer à maintenir les activités et l'emploi. La procédure permet aussi le paiement du passif de l'entreprise (aide pour faire face à ses dettes). Elle peut donner lieu à l'adoption d'un plan de redressement à la fin d'une période d'observation, pendant laquelle un bilan économique et social de l'entreprise est réalisé.

²⁵ La sauvegarde (ordinaire ou accélérée) est une procédure préventive qui doit permettre de traiter les difficultés insurmontables d'une entreprise avant qu'elle soit en état de cessation de paiement. Elle a pour but, par la mise en place d'un plan de sauvegarde, de permettre à l'entreprise de continuer son activité (au besoin en procédant à sa réorganisation), de maintenir l'emploi et de payer ses dettes.

En 2020 et 2021, l'État a bénéficié des primes perçues au titre des PGE, alors que les appels en garantie sont à ce stade restés limités. Le coût pour l'État dépendra in fine du taux de défaut des bénéficiaires des PGE. Les estimations disponibles à ce jour ne laissent pas présager un coût massif²⁶.

La Banque de France et Bpifrance réalisent à échéances régulières des estimations des taux de défaut des PGE, à partir des données sur la situation financière des entreprises et en examinant par entreprise l'impact du choc sur les données comptables et donc sur la probabilité d'un défaut. L'Institut des politiques publiques a également procédé à des estimations mais selon une logique un peu différente, en évaluant la valeur de la garantie pour les banques. Tous ces travaux, établis sur des hypothèses maximalistes en termes de maturité des PGE et de choix par les entreprises d'un différé de deux ans, ont conduit initialement à estimer des taux de défaut de l'ordre de 5 %.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, en tenant compte du fait que près de 15 % des entreprises ont choisi de rembourser leur PGE dès 2021 et qu'environ 50 % seulement ont opté pour un différé de deux ans, le Gouvernement a révisé le taux prévisionnel de défaut à 3,78 %, en baisse par rapport aux premières estimations. Ces estimations sont entourées de nombreuses incertitudes tant au plan macroéconomique, en fonction du rythme et de l'ampleur de la reprise, qu'au plan microéconomique, avec une grande hétérogénéité des situations individuelles.

La loi de finances pour 2022 a prévu une forte augmentation des crédits sur le programme 114 pour les appels en garantie au titre des PGE avec une dotation de 2,654 Md€. Une dotation de 1,45 M€ a été prévue au titre de l'affacturage à la commande.

C - Les dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit court terme et crédit export, pour un montant maximal de 10 Md€

Quatre produits de réassurance publique des risques d'assurance-crédit ont été mis en place pour maintenir ou renforcer les couvertures d'assurance-crédit individuelles :

²⁶ *Le déploiement des prêts garantis par l'État*, chapitre du rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes.

- CAP, qui offre une garantie complémentaire d'assurance-crédit pour le marché national, venant s'ajouter à la garantie classique de l'assureur ;
- CAP+, qui offre une garantie d'assurance de substitution sur le marché national lorsque la contrepartie n'est plus assurable ;
- Cap Francexport, qui offre les mêmes couvertures pour les créances à exportation de court terme ;
- Cap Franceport +, qui offre une garantie d'assurance exportation de substitution lorsque la contrepartie n'est plus assurable.

L'assurance-crédit de court terme couvre les entreprises contre le risque de défaillance des clients auxquels elles accordent des délais de paiement, contribuant à sécuriser la trésorerie des entreprises.

Afin de renforcer l'efficacité de ces premières mesures, un programme complémentaire de réassurance publique des encours d'assurance-crédit, dit « CAP Relais » a été mis en place en juin 2020. CAP Relais prenait la forme d'un schéma de réassurance proportionnelle avec une répartition des pertes et une cession des primes selon une quote-part de 75 % pour le réassureur public et de 25 % pour les assureurs-crédit. Les assureurs conservent ainsi une part des risques réassurés. En outre, le schéma intégrait un plafond de pertes en fonction de la sinistralité maximale, pouvant être prises en charge par le dispositif. Ce plafond était défini à un niveau de sinistralité équivalent à cinq fois les primes cédées par les assureurs-crédit, soit un plafond théorique de pertes maximales fixé à 2 Md€. Jusqu'à ce plafond, les pertes étaient portées par le réassureur public et par l'assureur-crédit en proportion de leur quote-part du risque détenu. Au-dessus de ce plafond, les pertes issues des sinistres étaient entièrement portées par les assureurs-crédit.

Ces dispositifs étaient destinés à aider les entreprises françaises à répondre à leur besoin de trésorerie en permettant à celles qui faisaient face à des refus ou à des réductions de garanties en matière d'assurance-crédit, de continuer à être couvertes. Ils couvraient à la fois le marché national et le marché à l'exportation.

Au regard de la prolongation des restrictions sanitaires en fin d'année dernière, ce programme avait été reconduit avec les principaux acteurs participants. L'accord reposait sur la reconduction du dispositif jusqu'au 30 juin 2021, avec une forte révision du partage des primes et des risques à hauteur de 80 % pour les assureurs (contre 25 % précédemment) et 20 % pour le réassureur public (contre 75 % précédemment).

CAP Relais a pris fin comme prévu le 30 juin 2021, à l'instar des autres schémas de réassurance globale des portefeuilles d'assurance-crédit mis en place par nos principaux partenaires européens. Si les prévisions de sinistralité des assureurs-crédit participant à ce dispositif étaient élevées

lors de son déploiement, compte tenu du caractère inédit de la crise, ces derniers anticipent aujourd'hui une sinistralité contenue. S'il est encore tôt pour arrêter un coût définitif du dispositif, compte tenu de délais de déclaration des sinistres, d'indemnisation et de recouvrement particulièrement longs en assurance-crédit, ce constat est confirmé par les derniers éléments comptables dont dispose la Caisse centrale de réassurance (CCR).

Le marché national est couvert par les deux produits CAP et CAP+, réassurés par la CCR. Celle-ci agit avec la garantie de l'État pour réassurer des risques individuels d'assurance-crédit sur le marché national avec les deux dispositifs publics CAP et CAP+, pour un encours total maximal de 8 Md€, ainsi que des portefeuilles de risques à la fois domestiques et à l'export avec le programme CAP Relais²⁷.

Aucun appel de garantie n'a eu lieu en 2021 au titre de ces trois dispositifs. Globalement, les trois mesures semblent avoir porté leurs effets et s'accompagner d'une sinistralité limitée.

Le marché à l'exportation est couvert par les dispositifs de soutien public à l'assurance-crédit Cap Francexport et Cap Francexport+, mis en œuvre par Bpifrance. Ces dispositifs prennent la forme de compléments d'assurance-crédit proposés par les assureurs-crédit à tous leurs assurés. Deux couvertures sont possibles :

- la couverture Cap Francexport permet de réassurer en complément de la couverture de l'assureur jusqu'à 50 % de la part assurée du crédit ;
- et la couverture Cap Francexport + permet de réassurer quasi-intégralement jusqu'à 95 % de la part assurée du crédit.

La capacité totale de réassurance publique à l'export a été portée à 5 Md€ pour l'ensemble des pays.

La sinistralité attendue est faible pour les dispositifs de réassurance individuelle de risques CAP Francexport et CAP Francexport+. Les recettes et les dépenses sont globalement équilibrées, voire légèrement excédentaires (+4 M€), pour ces deux procédures. L'effet budgétaire de cette garantie est difficile à évaluer, puisqu'il dépend :

- de la sinistralité finale des opérations garanties, sur laquelle l'État possède pour l'instant un recul faible (puisque'il est nécessaire d'attendre la durée de crédit et l'ensemble des durées administratives de déclaration de sinistres) ;

²⁷ Ce programme portait dans un premier temps sur les risques PME et ETI avant d'être élargi, par l'article 34 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 aux grandes entreprises ainsi qu'à l'ensemble des opérations à l'export.

- du recours à la garantie, dépendant lui-même de l'évolution du marché privé de l'assurance-crédit alors-même qu'une amélioration de la situation semble se confirmer, sachant que pour les assureurs-crédit, le recours à la garantie de l'État signifie une perte de chiffre d'affaires puisqu'une prime de réassurance est cédée à l'État. A fin 2021, environ 1,2 Md€ de garanties publiques avait été délivré pour environ 11 000 agréments, vers près de 130 destinations dans le monde.

En loi de finances pour 2021, aucune dotation n'a été prévue sur le programme 114 car la direction générale du Trésor ne prévoyait aucun décaissement au titre de l'année 2020 sur le compte de commerce 915²⁸, du fait des durées de crédit ainsi que des différents délais d'instruction.

D - La mise en œuvre d'un Fonds de garantie paneuropéen de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour un montant plafonné à 4,7 Md€.

1 - Présentation du Fonds de garantie paneuropéen

Le 26 mai 2020, le Conseil d'administration de la BEI a approuvé la structure et la documentation juridique du nouveau Fonds de garantie paneuropéen pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de la Covid-19, mis en place au bénéfice du Groupe BEI. La création du fonds avait préalablement été approuvée dans son principe par le Conseil européen du 23 avril dans le cadre du programme global prévu par l'UE face à la pandémie de la Covid-19.

Ce fonds permet au Groupe BEI d'accroître son appui aux entreprises européennes – principalement aux PME – et dans une moindre mesure à des entités publiques actives dans le secteur de la santé – par la mobilisation de financements supplémentaires pouvant atteindre jusqu'à 200 Md€. Il finance des entreprises qui sont viables sur le long terme mais se trouvent en difficulté dans la crise actuelle. Au moins 65 % des financements sont réservés aux PME et au moins 75 % concernent des mécanismes de partage de risque (garanties, contre-garanties, titrisation etc.) sur des portefeuilles de prêts, contre 25 % maximum pour des financements de type fonds propres.

Les 27 États membres de l'UE ont été invités à constituer une enveloppe de 25 Md€ du Fonds de garantie paneuropéen avec une contribution proportionnelle à leur quote-part du capital de la BEI. Sur les

²⁸ Les versements depuis le programme 114 vers le compte de commerce 915 s'effectuent en N+1.

27, cinq n'y participent pas (Estonie, Hongrie, Lettonie, République tchèque et Roumanie), même si leur participation reste possible. Si leur non-participation était toutefois définitive, la contribution des États membres se limiterait in fine à 24,4 Md€, n'affectant que très marginalement l'objectif de déployer de 200 Md€ de financements. Ces contributions prennent la forme de garanties mais peuvent également inclure un versement initial.

Les garanties couvrent les pertes encourues dans les opérations soutenues par le Fonds de garantie paneuropéen. Toutes les pertes seront supportées de manière proportionnelle par les États membres participants.

Ce Fonds de garantie est de nature temporaire, avec une période d'investissement initiale fixée jusqu'au 31 décembre 2021, pouvant le cas échéant être prolongée de 6 mois avec l'accord d'une majorité d'États contributeurs.

En 2021, la période d'investissement n'a pas été prolongée. Toutefois, le comité des contributeurs²⁹, dont le rôle est de superviser la mise en œuvre du fonds et d'en approuver la garantie, a ajusté à la marge certaines caractéristiques du fonds pour maximiser son déploiement : il a étendu, de décembre 2021 à décembre 2022, la date limite pour que les intermédiaires financiers déploient les garanties aux bénéficiaires finaux. De même, ce comité a autorisé la BEI à signer jusqu'en février 2022 (et non décembre 2021 comme prévu initialement) des opérations en fonds propres (*equity*) avec les intermédiaires financiers, dans une limite de 5 % du portefeuille total. Enfin, certaines dérogations ont porté sur la constitution du portefeuille des intermédiaires financiers (qui bénéficient de la garantie du PEGF, ce dernier s'appuyant en effet sur des intermédiaires financiers pour octroyer la garantie), pouvant par exemple cibler une proportion plus large de grandes entreprises que ce que prévoyait initialement l'accord.

Au 31 décembre 2021, le montant total de la garantie approuvée par le Comité des contributeurs s'élève à 23,2 Md€, soit 95 % de la contribution des États membres et permettant de mobiliser 174 Md€ de financements, soit 87 % du total des investissements prévus.

Le volume de signature s'élève à 18,1 Md€ au 31 décembre 2021. Le Comité des contributeurs a approuvé au total pour 27,5 Md€ de garantie pour des opérations à fin décembre 2021, comprenant à la fois des opérations individuelles et des autorisations globales. L'écart entre le montant total approuvé par le Comité des contributeurs (27,5 Md€) et le montant de la garantie approuvée (23,2 Md€) s'explique d'une part par un taux d'annulation élevé d'environ un quart (correspondant aux opérations

²⁹ constitué des représentants des pays contributeurs du PEGF.

approuvées qui ne sont in fine pas signées et sont donc annulées) et d'autre part par une sous-consommation des autorisations globales.

Dans le cadre du Fonds de garantie, en 2021, la France serait le 3^{ème} pays bénéficiaire avec 15 Md€ de garanties mobilisées, après l'Italie et l'Espagne.

2 - Un impact budgétaire 2021 moins élevé que prévu en LFI

En raison de la nature risquée des contreparties visées par le groupe BEI et des financements qui seront garantis par le fonds, son intervention pour couvrir les premières pertes sur les instruments déployés rend certain l'appel d'une partie de la garantie apportée par les États. La participation de la France devrait ainsi avoir un coût budgétaire au cours de la vie du fonds, qui ne devrait cependant pas dépasser le plafond de 4,7 Md€ de garantie, correspondant à la quote-part de la France.

Compte-tenu du taux brut de sinistralité initialement estimé par la BEI de la garantie apportée par les États membres, le coût brut pour la France est estimé par la direction générale du Trésor à environ 1,6 Md€, qui sera probablement concentré sur les premières années d'existence du Fonds compte tenu de sa stratégie d'investissement qui vise d'abord à garantir des portefeuilles de prêts de court terme. Le coût net pour la France pourrait toutefois être inférieur. La direction générale du Trésor l'estime *in fine* de l'ordre de 940 M€ avec une hypothèse de sinistralité nette réduite

Le premier appel en garantie est intervenu le 15 décembre 2021, pour un total de 1 M€ au total, dont 0,2 M€ pour la France (191 009,35 €) soit un montant nettement inférieur à l'estimation de la LFI pour l'année 2021 (731 M€). Ce moindre appel en garantie s'explique par un retard de la mise en œuvre initiale du fonds. Bien que le déploiement se soit accéléré depuis la fin du premier semestre 2021, ce retard tient au délai nécessaire entre l'approbation des opérations, la signature puis le décaissement aux bénéficiaires finaux (qui est de 3 à 6 mois en moyenne). Ainsi, la prévision d'appel pour 2022 est de 471 M€.

E - L'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence³⁰

Cet instrument fournit aux États membres qui le souhaitent une assistance financière d'un montant maximal de 100 Md€, sous la forme de

³⁰ SURE — *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

prêts de l'UE, afin de leur permettre de faire face à l'augmentation soudaine des dépenses publiques destinées à préserver l'emploi, conformément aux dispositions du règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020.

Les prêts accordés aux États membres au titre de l'instrument SURE sont adossés à un système de garanties volontaires fournies par les États membres. La contribution de chaque État membre au montant total de la garantie correspond à sa part relative dans le revenu national brut (RNB) total de l'Union européenne, sur la base du budget de l'UE pour 2020. Dans l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2020 du 30 juillet 2020, la France a accordé une garantie de 4,407 Md€ à l'Union européenne au titre de SURE.

L'octroi de la garantie était également subordonné à la conclusion d'une convention de garantie entre la France et la Commission européenne, signée le 31 juillet 2020. Tous les États membres ont signé cette convention bilatérale de garantie avec la Commission qui précise le montant de la garantie accordée par chaque État membre dans le cadre de SURE. Elle précise également la date d'expiration de la garantie, fixée au 31 décembre 2053 et les conditions de sa mise en jeu.

Le Conseil a déjà approuvé un total de 94,4 Md€ de soutien financier à 19 États membres. 89,6 Md€ ont déjà été versés à la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie et la Tchéquie.

La France a soutenu activement la mise en place de ce nouveau dispositif, mais n'y recourt pas pour l'instant, notamment car les coûts de financement sur les marchés de la Commission et de la France sont similaires. Cette garantie n'a généré aucune dépense budgétaire pour la France en 2021.

F - Prêt au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du FMI

À la demande du FMI au printemps 2020, la France a doublé sa contribution au compte de prêt du « *Poverty Reduction and Growth Trust* » du FMI (PRGT), le guichet de prêt concessionnel du Fonds, pour la porter à 4 Md DTS (droits de tirage spéciaux, environ 5 Md€). La France avait déjà contribué, en 2018, au PRGT via une contribution de 2 Md DTS (2,5 Md€). Ce prêt est porté par la Banque de France, qui gère les avoirs de la France en DTS.

L'article 31 de la loi de finances rectificative n°2020-935 du 30 juillet 2020 prévoit que la garantie de l'État est accordée à la Banque de France au titre du nouveau prêt que celle-ci consent. Comme pour le prêt octroyé en 2018, cette garantie porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant cumulé en principal de 2 Md DTS. Elle couvre le non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte.

Aucun tirage n'a été effectué, à ce jour, sur le prêt octroyé en 2020 au PRGT : les tirages réalisés par le FMI au cours de l'année pour financer les prêts concessionnels accordés aux pays les plus vulnérables l'ont tous été sur le prêt effectué par la France en 2018, couvert lui aussi par un dispositif similaire de garantie de l'État.

G - Relèvement du plafond d'autorisation au titre des Nouveaux Accords d'Emprunt du FMI

Cette décision est antérieure au déclenchement de la pandémie de Covid-19. Lors du Comité monétaire et financier international du FMI d'octobre 2019, un accord avait été trouvé pour maintenir le niveau des ressources totales du FMI, le doublement des ressources issues des engagements multilatéraux, les nouveaux accords d'emprunt (NAE), étant compensé par la baisse à due concurrence du montant agrégé des accords de prêt bilatéraux. Les NAE, par leur caractère multilatéral, sont vus comme plus pérennes que les prêts bilatéraux au FMI.

La décision de doubler la contribution française aux NAE nécessitait une modification de l'article 2, cinquièmement, de la loi n° 45-138 du 26 décembre 1945, afin de rehausser le plafond du montant des DTS autorisés à être versés par le ministre chargé des finances. Pour répondre à cette nécessité juridique, l'article 30 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 modifie le plafond de prêts que la France est autorisée à accorder au FMI au titre des NAE. Ce plafond est ainsi rehaussé de 18 658 à 18 959 M DTS.

Selon la direction générale du Trésor, ce relèvement n'a pas d'influence sur le budget de l'État, et l'activation éventuelle de la ligne de crédit n'emporterait pas l'engagement d'une garantie de l'État.

H - Prêts AFD outre-mer et secteur privé africain

L'article 35 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (LFR3) a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de la relance à accorder la garantie de l'État à l'Agence

française de développement (AFD) et à sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) pour couvrir partiellement des prêts et garanties accordés aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain jusqu'au 31 décembre 2021, dans la limite de 160 M€. Ce montant maximum de garantie de l'État devrait permettre au groupe AFD de déployer 235 M€ de prêts et garanties aux entreprises et institutions financières du secteur privé africain. Les premières conventions de prêts et garanties couverts par ce mécanisme ont été signées avec des banques situées sur le continent africain en décembre 2020.

Au 31 décembre 2021, le montant nominal de contre garantie de l'État est de 99,3 M€ pour un montant de prêts couverts de 143,36 M€.

I - Deux nouveaux dispositifs en 2021 : la garantie de l'État sur les fonds investis dans des prêts participatif Relance (PPR) et les obligations Relance (OR)

Ce nouveau dispositif de garantie a été créé par l'article 209 de la loi de finances pour 2021³¹ pour renforcer le bilan des entreprises françaises et soutenir leur capacité d'investissement dans le cadre de la relance en mobilisant jusqu'à 20 Md€ de financements privés.

L'État apporte entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2022³² une garantie aux investisseurs qui financent des prêts participatifs ou des obligations relance. Le dispositif de garantie prévoit la possibilité de couvrir jusqu'à 30 % de l'encours total du principal des créances acquises par le fonds bénéficiant de la garantie. Le montant maximal de cette garantie s'élève à 20 Md€.

Concernant les bénéficiaires, les principales conditions associées à la garantie les fonds sont les suivantes :

- les emprunteurs doivent disposer d'un chiffre d'affaires 2019 supérieur à 2 M€ et d'une capacité minimale à honorer leurs engagements financiers. Les actifs des fonds bénéficiant de la garantie de l'État ne peuvent être constitués par des emprunts souscrits ou des obligations émises par les sociétés civiles immobilières, les établissements de crédit, les sociétés de financement, ni par les entreprises qui, au 31 décembre

³¹ Les conditions de sa mise en œuvre sont encadrées par le décret n° 2021-318 du 25 mars 2021 relatif à la garantie de l'État prévue à l'article 209 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³² L'article 162 de la loi de finances initiale pour 2022 prévoit qu'ils puissent être distribués jusqu'à fin 2023, sous réserve de l'accord de la Commission européenne.

2019, faisaient l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire ou étaient en période d'observation d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire sauf à ce qu'un plan de sauvegarde ou de redressement ait été arrêté par un tribunal avant la date de l'octroi du prêt participatif ou de l'émission de l'obligation.

- la date d'octroi du prêt est comprise entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2022 ;

- le différé d'amortissement portant sur le principal est d'au moins quatre ans, s'agissant des prêts participatifs, tandis que le principal des obligations est dû en totalité à l'expiration des huit ans, seuls les intérêts de l'obligation étant acquittés dans l'intervalle ;

- la durée du prêt est de huit ans ;

- les clauses contractuelles permettent de garantir que l'emprunteur lie les prêts à un plan d'affaires ou d'investissement, et que les ressources ainsi obtenues seront utilisées à cette fin ;

- les clauses contractuelles comprennent un engagement de l'emprunteur à ne pas utiliser le prêt pour l'apurement de créances existantes à la date de son octroi.

La garantie bénéficie à deux fonds d'investissement (un pour les PPR et un pour les OR) qui ont conclu une convention de garantie avec l'État. La garantie de l'État est rémunérée par des commissions de garantie. Le barème de la prime annuelle de garantie, rapporté au capital restant dû au titre de la créance, est fixé à 90 points de base pour les créances détenues éligibles à la garantie relatives à des petites et moyennes entreprises et 180 points de base pour les créances détenues éligibles à la garantie relatives à des entreprises de taille intermédiaire³³.

L'encours total des créances au 31 décembre 2021 atteint 443 M€ pour les PPR et 114 M€ pour les OR, la garantie accordée par l'État étant plafonnée à 30% de la somme du principal initial de l'ensemble des créances acquises par le fonds.

Ces dispositifs mis en place en gestion 2021 n'ont pas entraîné de dépenses budgétaires pour le programme.

³³ Les commissions de garantie sont payées par le fonds bénéficiaire et sont dues par ce fonds sur les intérêts perçus au titre de chaque créance éligible. Le non-paiement, par le fonds bénéficiaire de la garantie, de tout ou partie des commissions dues au titre de la garantie, après délai raisonnable suivant mise en demeure infructueuse, entraîne la suspension de ses droits au paiement de toute somme due au titre de la garantie, jusqu'à régularisation du versement des commissions de garantie.

J - Les dispositifs de garantie antérieurs à la crise de la Covid-19

Les dépenses du programme 114 concernent principalement, hors PGE, d'une part, le financement des appels en garantie concernant les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé, de l'Unédic et de l'AFD, et, d'autre part, les encours des procédures de garantie publique à l'exportation gérées jusqu'au 31 décembre 2016 par la Coface et depuis le 1^{er} janvier 2017 par Bpifrance Assurance Export.

Tableau n° 9 : Encours des procédures publiques de soutien au commerce extérieur

Encours en M€ au 31/12	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	65 329	75 047	68 696	69 155	58 141	59 173	59 635	60 413
<i>Promesses d'assurance-crédit</i>	<i>19 948</i>	<i>7 542</i>	<i>8 634</i>	<i>6 238</i>	<i>6 621</i>	<i>9 603</i>	<i>8 279</i>	<i>8 027</i>
Encours garanti au titre de la garantie des investissements	221	119	134	259	53	172	156	157
Encours de garanties d'assurance-prospection (toutes AP confondues)	nd	1 907	1 919	1 907	1 797	1 838	1 870	1 849
Encours en garantie de change	941	629	423	457	465	334,5	417,3	403
Solde des engagements de l'État au titre de la garantie du risque économique	0	0	0	0	0	0	0	0
Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 724	1 787	1 559	1 622	1 127	1 422	1 656	2 227
Encours garanti au titre du soutien au financement de la construction navale	1 282	1 877	1 858	1 874	1 416	1 656	1 300	1 528
Encours en garantie du taux d'intérêt (Natixis)	10 270	11 300	11 490	10 587	12 037	12 626	12 648	13 452
Total	79 767	92 666	86 079	85 861	75 036	77 221,5	77 682,3	80 029

Source : Direction générale du Trésor

La gestion des garanties publiques pour le commerce extérieur a été transférée de la Coface à Bpifrance Assurance Export en 2017. Les différences de chiffrages entre 2017 et 2018 et entre 2018 et 2019 pour les encours concernant l'assurance-crédit, la garantie des investissements, l'assurance-prospection et le risque-exportateur résultent des ajustements effectués conjointement par le producteur des comptes et Bpifrance AE

respectivement dans le cadre des travaux d'évaluation réalisés en 2019 (préparation du CGE 2018) et en 2020 (préparation CGE 2019). Ces travaux ont permis d'améliorer la fiabilité du montant des engagements hors bilan de l'État au 31 décembre 2018, même si des incertitudes sur leur montant exact subsistent.

Les autres garanties accordées par l'État en 2021 pour un total de 13,365 Md€ sont les suivantes :

- la garantie jusqu'à 13 Md€ accordée aux émissions obligataires de l'Unédic pour 2021³⁴ ;
- les garanties à l'Agence française de développement pour des prêts :
 - o à la République de Côte d'Ivoire³⁵ pour un montant maximum garanti de 250 M€ ;
 - o au Gabon³⁶ pour un montant maximum garanti de 45 M€.
 - o et au Cameroun³⁷ pour un montant maximum garanti de 70 M€.

K - L'analyse de la performance

Les indicateurs de performance du programme sont exclusivement relatifs à l'action 04 – *Développement international de l'économie française* et visent à refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant (cf. annexe n° 3). Il s'agit notamment de l'indice moyen du portefeuille des risques de l'assurance-crédit, du nombre de PME ayant bénéficié d'une garantie de change et des cibles de niveau de risque en matière de risque exportateur.

En matière d'assurance-crédit, l'indicateur 1.1 présentant l'indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit sur les flux de prises en garantie de l'année et celle du stock permet d'évaluer l'évolution du risque des garanties accordées, c'est-à-dire une activité tournée vers les pays plus ou moins risqués. En 2021, on constate une remontée de l'indice en flux au niveau de 2019 (3,58), ce qui montre que l'activité a été orientée vers des pays un peu plus risqués que l'année précédente (2,8 en 2020) et une remontée de l'indice en stock (2,77 contre

³⁴ Arrêtés des 13 janvier et 30 juin 2021 accordent la garantie de l'État aux émissions obligataires de l'UNEDIC pour 2021 pour l'encours maximum fixé à 13 Md€ en application de la n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

³⁵ Arrêté n°ECOT2130277A du 25/10/2021.

³⁶ Arrêté n°ECOT2132143A du 16/11/2021.

³⁷ Arrêté n°ECOT2132131A du 25/11/2021.

2,67 en 2020). Le portefeuille reste globalement équilibré. Les résultats restent ainsi compris dans l'objectif de moyen terme compris entre 2 et 5.

S'agissant de la garantie exportateur, l'indicateur, simplifié en PLF pour 2020, fait apparaître des résultats meilleurs en 2021 qu'en 2020 dans la répartition entre bons et moins bons risques parmi les entreprises bénéficiaires des garanties du risque exportateur.

Le responsable de programme n'envisage pas de compléter les objectifs et les indicateurs du programme 114 pour couvrir le champ des garanties au logement social.

S'agissant des nouveaux dispositifs mis en place en 2020 dans le cadre de la crise liée à la Covid-19, aucun nouvel indicateur n'a été mis en place en PLF pour 2022, malgré la recommandation de la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire 2020, s'agissant du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE). Le responsable de programme considère que l'objet du dispositif – soutien à la trésorerie des entreprises – reste inchangé.

Au regard des montants engagés, il aurait été légitime de donner des informations au Parlement dans le cadre des projets et rapports annuels de performances, au-delà de celles disponibles sur les sites gouvernementaux et présentant le nombre de prêts accordés et la typologie des bénéficiaires. Un indicateur présentant des prévisions de taux de défaillance comparées à leur taux de réalisation aurait permis à la fois de qualifier les prévisions budgétaires et de donner des informations économiques importantes sur la santé financière des entreprises ayant bénéficié de ce soutien exceptionnel de l'État. Pour mesurer la qualité du suivi des appels en garantie, un indicateur sur le taux de recouvrement des créances PGE en défaut pourrait permettre de s'assurer que les banques sont suffisamment incitées par l'État à recouvrer les créances. L'évaluation de politique publique sur les prêts garantis par l'État que la Cour des comptes publiera en 2022 devrait permettre de présenter des premières analyses en ce sens.

S'agissant des dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit réassurés par la Caisse Centrale de Réassurance (les deux dispositifs de réassurance des risques individuels sur le marché national « CAP » et « CAP+ » ainsi que le dispositif de réassurance des risques de portefeuilles domestique et à l'exportation « CAP Relais »), le responsable de programme considère que les indicateurs de suivi hebdomadaires et trimestriels de la part de la CCR suffisent³⁸.

³⁸ Les indicateurs notamment en termes d'encours souscrits, de sinistralité et de ventilation des risques sont suivis à un rythme hebdomadaire pour les deux dispositifs « CAP » et « CAP+ ». Les encours réassurés par le dispositif CAP Relais sont également

S'agissant du Fonds paneuropéen de garantie (EGF), le Groupe BEI, qui en assure la mise en œuvre, doit produire et transmettre au Comité des contributeurs (constitué des représentants des États contributeurs) des rapports trimestriels sur le niveau de risque, ainsi que des mises à jours mensuelles, moins détaillées, sur l'activité du Fonds, comprenant notamment les montants approuvés et mobilisés au total et par pays, ainsi que le taux de sinistralité pour chacun produit déployé. Un rapport opérationnel semestriel doit également être produit. Des procédures internes ont été établies pour les services de la BEI, à travers une sélection prudente des intermédiaires financiers et des produits déployés, afin de respecter le taux de sinistralité net approuvé par l'ensemble des États contributeurs.

Recommandation n°1 (DGT, DB) : Mettre en place un indicateur de performance relatif à la mise en œuvre de la garantie de l'État sur les prêts garantis par l'État (recommandation reformulée).

II - Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » : une sur-exécution par rapport à la LFI

Les crédits du programme 117 - *Charge de la dette et trésorerie de l'État* viennent équilibrer la section 1 (« opérations relatives à la dette primaire et à la gestion de la trésorerie ») du compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*. Les crédits consommés sur ce programme correspondent ainsi à la charge nette de la dette et de la trésorerie avant opérations de contrats d'échange de taux d'intérêt (swaps). Il s'agit de crédits évaluatifs. Ils relèvent exclusivement du titre 4.

En 2021, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a atteint 37,8 Md€, en dépassement de 1,7 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cette sur-exécution a porté pour l'essentiel (1,5 Md€) sur la charge de la dette négociable, en raison de l'accélération de l'inflation en 2021, qui a entraîné un net renchérissement de la charge

suivis à un rythme hebdomadaire. Les prévisions en termes de sinistralité sont suivies à rythme trimestriel en s'appuyant sur les hypothèses de provisionnement retenues par les assureurs-crédit participant au dispositif et dont la CCR a connaissance dans le cadre des arrêtés trimestriels comptables entre la caisse et les assureurs-crédit.

d'indexation du capital des OATi et OAT€i, titres indexés respectivement sur l'inflation en France et en zone euro. En effet, l'impact d'une variation de l'inflation, à la hausse ou à la baisse, se répercute directement sur l'ensemble de l'encours total de ces titres, qui représente près d'un dixième du total de la dette de l'État³⁹. La dépense correspondante, prévue à 1,0 Md€ en LFI 2021, s'est finalement élevée à 3,0 Md€.

Le coût de la gestion de la trésorerie de l'État s'est également révélé supérieur, de 0,2 Md€ environ, aux prévisions figurant en LFI 2021, dans un contexte lié à la diminution des taux d'intérêts à court terme, qui conduisent à « rémunérer négativement » les dépôts placés par l'État sur le compte unique du Trésor à la Banque de France.

Tableau n° 10 : Aperçu général de l'exécution 2021 du programme 117 (AE=CP), en M€

	PGM 117	Action	
		n° 01	n° 03
		Dette	Trésorerie de l'État
LFI	36 073	34 824	1 249
Crédits ouverts (LFR2)	+ 1 900	-	-
Crédits annulés (LFR2)	- 438		
Dépenses exécutées	37 807	36 327	1 480

Source : Agence France Trésor

La charge de la dette a fait l'objet d'une ouverture de crédits de 1,9 Md€ en LFR1 et d'une annulation de crédits de 0,438 Md€ en LFR2 pour 2021 (en AE et CP).

Les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie sont examinées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce 903 – **Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État**.

³⁹ Avec un encours d'OATi et OAT€i de 236 Md€ en 2021, une hausse des prix à la consommation de 1 % en France et dans la zone euro une année *N* entraîne la même année une augmentation de la charge d'intérêts d'un peu plus de 2 Md€.

III - Programme n° 145 « Épargne » : une exécution proche de la dotation initiale

Le programme 145 – *Épargne* a été doté de 61,6 M€ en AE et CP en loi de finances initiale pour 2021. Il a pour objectif de contribuer à la mobilisation de l'épargne pour le financement de secteurs prioritaires de l'économie, principalement le logement.

Il porte aussi les dépenses fiscales liées à l'épargne réglementée (principalement des exonérations d'imposition sur le revenu des intérêts de produits d'épargne ou de sommes versées en épargne salariale), pour un montant évalué à 5,41 Md€ dans le PLF pour 2021, soit plus de quatre-vingt-sept fois le montant des crédits.

Les crédits budgétaires exécutés à hauteur de 64,5 M€ en AE et 64,9 M€ en CP, en dépassement de 5 % par rapport à la LFI pour 2021, a nécessité un abondement en LFR 2 de 2,02 M€ en AE et CP. La prévision d'exécution des dépenses fiscales 2021 est évaluée à 5,757 Md€ dans le PLF 2022 (voir *infra*), soit près de quatre-vingt-neuf fois plus que le montant des crédits budgétaires consommés.

Le programme comporte des dépenses d'intervention (titre 6) et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement (titre 3). Les crédits sont répartis en deux actions, 99,6 % étant portés par l'action 01 – *Épargne-logement* et correspondant au financement des primes d'épargne logement versées par l'État lors de la mobilisation des comptes épargne-logement (CEL) ou de la clôture des plans d'épargne-logement (PEL). L'action 02 – *Instruments de financement du logement* porte divers instruments de financement du logement orientés vers des publics spécifiques.

La dépense budgétaire est en baisse depuis 2010⁴⁰. L'exécution s'établit comme suit :

Tableau n° 11 : Exécution du programme 145

Exécution en M€ en CP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
01-Épargne logement	572,8	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0	72,3	57,7	64,6
02-Instruments de financement du logement	3,1	2,6	2,2	1,7	1,3	1,0	0,5	0,1	0,3
Programme 145	575,9	385,4	253,5	123,1	97,1	101,0	72,9	57,8	64,9

Source : Direction générale du Trésor

A - L'épargne-logement

La dépense effective en 2021 de l'action 01 – *Épargne-logement* s'établit à 64,6 M€, soit un montant un peu supérieur (+2 M€) à la dotation de LFI. La dotation prévue en LFI 2021 avait en effet été ajustée comme les années précédentes en baisse de 23 M€ par rapport à la LFI 2020, prenant en compte la sous-exécution constatée en 2020.

Pour l'essentiel, les crédits consommés sont des dépenses d'intervention (63,2 M€ en AE et CP). Elles financent le remboursement de l'État aux banques des primes versées aux épargnants lors de la clôture des plans épargne-logement (PEL) et des comptes épargne-logement (CEL). Il n'y a plus de prime d'État pour les PEL et les CEL ouverts depuis le 1^{er} janvier 2018 (voir *infra*). Le versement de la prime est conditionné à la souscription d'un prêt épargne-logement pour les PEL ouverts après le 12 décembre 2002.

⁴⁰ En 2010, la dépense budgétaire s'élevait à 1,3 Md€ sur le programme.

La réforme intervenue en loi de finances initiale pour 2018

La LFI pour 2018 a modifié les conditions associées aux PEL et CEL ouverts à compter du 1er janvier 2018, en supprimant la prime d'État précédemment versée à la clôture de ces produits. De plus, ils sont soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU) qui réunit prélèvements sociaux et imposition des revenus du capital.

Au regard des conditions réglementaires permettant le versement de la prime d'épargne logement, l'effet budgétaire de la suppression de la prime a été nul en 2018 et extrêmement limité depuis 2019. Il ne sera sensible qu'à partir de 2022.

La prime d'épargne ne peut en effet être versée que si le plan ou le compte est arrivé à terme ou est clôturé après une période minimale, de 4 ans pour les PEL (avec une possibilité de clôturer le plan entre le 3ème et 4ème anniversaire mais avec une prime réduite de moitié), et de 18 mois au moins pour les CEL.

Ainsi, aucun PEL ou CEL ouvert à compter du 1er janvier 2018 ne pouvait bénéficier de la prime d'épargne en 2021.

Le dispositif de versement des primes d'État s'éteindra lorsque les PEL ouverts avant le 1er mars 2011 seront clos. En effet, avant cette date, la durée de détention d'un PEL était illimitée et les détenteurs conservent leur droit à prime (automatiquement pour les PEL antérieurs au 12 décembre 2002, sous condition ensuite). Pour les CEL, qui ont également une durée illimitée, il faudra attendre la clôture des CEL ouverts jusqu'au 31 décembre 2017.

Au 30 septembre 2021, l'encours des PEL et CEL s'élevait à 326,5 Md€ contre 326 Md€ fin 2020.

En 2021, l'encours a progressé dans des proportions quasi-identiques aux évolutions annuelles constatées depuis 2017. Une partie de l'évolution de cet encours s'explique par les dépôts effectués sur les nouveaux PEL ainsi que sur les PEL de 10 ans au plus (durée pendant laquelle les versements restent possibles). L'augmentation du taux d'épargne en lien avec les incertitudes créées par la crise sanitaire a contribué vraisemblablement en partie au dynamisme de l'encours.

Les dépenses sont composées de manière marginale de dépenses de fonctionnement liées aux remboursements des frais de liquidation de primes d'épargne-logement⁴¹ et des frais de gestion de la Société de

⁴¹ La gestion des primes de l'épargne-logement, jusqu'en 2020 assurée par le CFF, est assurée depuis le 1^{er} janvier 2021 par la SGFGAS. Après mise en concurrence par appel d'offres, la SGFGAS a été rendue attributaire le 28 mai 2020 par la DG Trésor du marché public. L'objet du marché est un mandat de gestion pour le compte de l'État

Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS) pour le suivi des opérations d'épargne-logement (1,27 M€ en AE et 1,66 M€ en CP).

B - Les instruments de financement du logement

La dépense au titre de l'action 02 – *Instruments de financement du logement* finance des bonifications d'intérêts et des commissions de gestion de prêts à l'accession à la propriété accordés aux personnes physiques dans le cadre de dispositifs aujourd'hui fermés et en extinction. La dépense est donc en diminution et s'établit à 0,1 M€ pour l'année 2019.

Elle se répartit entre les dépenses de fonctionnement couvrant les frais de gestion et de contrôle (0,1 M€) et les dépenses d'intervention qui financent les bonifications de prêts spéciaux du Crédit foncier de France.

C - L'analyse de la performance

Le programme dispose de deux objectifs de performance (cf. annexe n° 4) visant à favoriser le financement du logement social pour le premier et le financement de l'économie pour le second.

L'objectif de « favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne » (objectif du niveau mission) est mis en œuvre au travers des dépenses budgétaires en primes PEL et CEL, désormais négligeables en volume dans la politique de l'épargne, et au travers des dépenses fiscales liées aux livrets réglementés. L'atteinte de l'objectif est notamment mesurée par plusieurs indicateurs.

Le montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du livret de développement durable et solidaire (1^{er} sous-indicateur de l'indicateur 1.1) fait globalement apparaître une baisse du coût fiscal de l'existence des livrets réglementés depuis 2013 en lien avec la baisse des taux de rémunération des livrets. Le

des primes d'épargne logement versées aux titulaires de CEL et de PEL. Il consiste notamment à verser les primes d'épargne-logement aux établissements de crédit habilités par l'État qui en font la demande.

Le démarrage effectif, le 1^{er} janvier 2021, de la gestion des primes d'épargne-logement par la SGFGAS a nécessité la fermeture des bases informatiques à compter du 18 décembre 2020 afin de permettre le transfert des données entre le CFF et la SGFGAS. Les demandes de primes épargne logement formulées par les établissements de crédit à partir du 18 décembre 2020 n'ont pu être temporairement honorées. Le montant des primes réglées en 2020 était donc minoré. Les établissements de crédit devaient réémettre leurs demandes à partir du 4 janvier 2021.

montant a diminué de manière accélérée à partir de 2018 en raison de la mise en place du taux de prélèvement forfaitaire qui a réduit le taux de prélèvement global. L'indicateur a été révisé en 2019 et sa méthodologie de calcul a été précisée, afin notamment de restreindre l'assiette des dépenses fiscales aux livrets A détenus par des personnes physiques, les personnes morales ne bénéficiant pas de l'exonération de PFU. Par ailleurs, des travaux ont été conduits pour remplacer le taux de PFU par l'agrégation des prélèvements sociaux et du taux marginal d'impôt sur le revenu pondéré, afin de prendre en compte les ménages qui, en raison de leur taux d'imposition, n'optent pas pour le PFU. Pour cette raison, le montant réalisé en 2018 suivant cette nouvelle méthodologie (842 M€) diverge du montant communiqué précédemment (881 M€). L'entrée en vigueur de la nouvelle formule de calcul du taux du livret A au 1^{er} février 2020 conduit à faire baisser le montant de la dépense fiscale pour 2021 (année de l'impôt au titre des revenus 2020). Celle-ci est de 548 M€. Ces prévisions sont à analyser avec précaution, étant très sensibles à l'évolution des variables macroéconomiques et au comportement des épargnants. Par ailleurs, l'augmentation de la collecte d'épargne réglementée, liée à la crise sanitaire de la Covid-19 exerce également une pression à la hausse sur cet indicateur.

Le montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne (2nd sous-indicateur de l'indicateur 1.1) reflète essentiellement l'écart entre le taux des prêts du fonds d'épargne (livret A + une marge) et les taux de prêts à long terme servis par les banques. Cet avantage est nul depuis 2012 dans la mesure où les taux d'intérêt des prêts sur fonds d'épargne sont supérieurs aux taux du marché obligataire. Ainsi, selon le ministère, cet indicateur, pris isolément et sur une période de temps courte, n'est pas pertinent pour évaluer l'efficacité de l'orientation de l'épargne réglementée vers le financement du logement social en raison du caractère particulier de la période actuelle de taux exceptionnellement bas. La Cour indiquait donc dans la note d'exécution budgétaire 2020 qu'il devrait donc être supprimé.

Les deux sous-indicateurs évoqués précédents (indicateur 1.1) sont supprimés en PLF 2022 et remplacés par un sous-indicateur unique qui mesure le « Volume de prêts du Fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville ».

Le rapport entre le prélèvement effectué par l'État sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'État (indicateur 1.2) permet de suivre la rémunération prélevée par l'État sur le fond d'épargne⁴², en contrepartie de la garantie de l'État sur les livrets centralisés pour partie au Fonds d'épargne (livret A, LDSS et LEP). Cette

⁴² Article R. 221-11 du code monétaire et financier.

rémunération est assise sur les excédents de fonds propres prudentiels sur Fonds d'épargne. L'indicateur est mis à 0 à partir de 2020. En effet, les prélèvements 2020 et 2021 au titre de 2019 et de 2020 (versés en N+1) ont été annulés, afin de consolider les fonds propres du Fonds d'épargne pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire.

L'objectif consistant à « encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie » correspond à la fiscalité de l'assurance-vie. L'indicateur associé (2.1) présente la part des placements des assureurs finançant des sociétés non financières. Les résultats 2020⁴³ (18,2 %) sont inférieurs à la cible (au moins 20 %), confirmant la tendance de 2019 (18,3 %). Le contexte réglementaire s'appliquant aux sociétés financières et la politique monétaire actuelle, pouvant conduire dans une certaine mesure à un effet d'éviction des investisseurs privés en matière de titres d'États, sont des facteurs mis en avant pour expliquer l'évolution de cet indicateur⁴⁴.

IV - Programme n° 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » : une exécution inférieure à la LFI

A - Jusqu'en 2020, des ouvertures de crédits en gestion

Le mécanisme européen de stabilité (MES), instauré en 2012, repose sur un capital souscrit par les États dont la monnaie est l'euro selon une clé de contribution, dont 20,2471 % pour la France. Le capital autorisé du MES est fixé à 704,8 Md€, et se compose de parts libérées (80,5 Md€) et de parts appelables (624,3 Md€). La souscription de la France au capital autorisé est de 142,7 Md€, dont 16,3 Md€ de parts libérées. Les dépenses à ce titre (16,3 Md€) sur le programme 336 ont eu lieu de 2012 à 2014⁴⁵. Il n'y a pas eu de nouveau versements depuis cette date.

Le MES a effectué trois dépôts de fonds auprès de la Banque de France en avril 2017 (26 Md€), en juin 2017 (4 Md€) et en septembre 2017 (1 Md€), soit un montant total de 31 Md€. Compte tenu du taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 % depuis mars 2016, puis -0,5 % à

⁴³ Pour les résultats 2021, ne sont disponibles que les données à T3.

⁴⁴ La baisse des taux d'intérêts a en effet eu des répercussions significatives sur les ratios prudentiels, que les assureurs ont redressé en vendant des actions à hauteur de plusieurs milliards d'euros, ce qui se traduit par la baisse de l'indicateur.

⁴⁵ 6,5 Md€ en 2012, 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014.

partir de septembre 2019)⁴⁶, la Banque de France a prélevé mensuellement les intérêts dus sur ces dépôts, réduisant ainsi le montant de la part du capital du MES placé à la Banque de France à hauteur de 86,7 M€ en 2017.

Par courrier du 10 mai 2017, le ministre des finances s'était cependant engagé auprès du directeur général du MES à assurer la neutralité du placement des fonds à la Banque de France sur le capital de l'institution en indiquant que la France était disposée à restituer au MES l'équivalent des intérêts qui seront perçus par la Banque de France sur ce dépôt, sous réserve que d'autres États membres prennent un engagement similaire. Cet engagement concernait les années suivantes, dans les mêmes conditions et tant que le taux de la facilité de dépôt serait maintenu négatif.

L'Allemagne ayant également pris un engagement en ce sens, une dotation de 86,7 M€ avait ainsi été inscrite en loi de finances rectificative pour 2017.

En 2018, aucune dotation n'ayant été prévue à ce titre, ni dans la LFI pour 2018, ni dans la LFR, une ouverture de crédit de 100 M€ a eu lieu par décret, le 26 décembre 2018, en provenance du programme – **Dépenses accidentelles et imprévisibles** de la mission – **Crédits non répartis**. En 2019, en l'absence de dotation prévue en LFI, une ouverture de crédits de 2,5 M€ a eu lieu en LFR pour 2019. En 2019 aucun versement n'a été fait au titre de la compensation au MES des intérêts et, en 2020, c'est par une ouverture de crédit de 98 M€ dans la LFR3 du 30 juillet qu'a été financé le versement de la rétrocession sur les intérêts perçus par la Banque de France en 2019.

B - La gestion 2021 : le versement de la rétrocession 2020 prévu en LFI

Le 19 février 2019, la clé de contribution de la France au MES a été ramenée à 20,2381 % à la fin de la période de correction temporaire pour la Slovaquie.

Par ailleurs, courant 2019, les dépôts du MES à la Banque de France ont été réduits pour atteindre 16 Md€ à fin 2019, à la suite de l'élargissement à l'Italie des États membres dépositaires. L'élargissement, début 2020, aux Pays-Bas a permis de réduire la part de la Banque de

⁴⁶ La BCE a adopté pour la première fois en juin 2014 un taux de dépôt négatif. Elle l'a encore abaissé en mars 2016, le taux passant de - 0,3 % à - 0,4 %. Il est passé de -0,4 % à -0,5 % sur décision de la BCE du 12 septembre 2019, entrée en vigueur à partir du 18 septembre 2019.

France à 10,5 Md€ en 2020. Le montant des intérêts à rétrocéder au MES par la France est ainsi en diminution.

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire pour 2019, cette dépense a été prévue en loi de finances pour 2021 au titre du programme 336 – ***Dotation du mécanisme européen de stabilité***.

Les intérêts dus au titre de 2020 ont ainsi été versés en 2021 à hauteur de 62,3 M€, grâce à la dotation prévue en LFI pour 2021 de 79 M€ qui s'est avérée surestimée de 16,6 M€.

V - Programme n°338 « Augmentation de capital de la BEI » : aucune ouverture de crédits en 2021

Le programme 338 – ***Augmentation de capital de la BEI*** n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2021, la dernière augmentation de capital de la BEI ayant eu lieu en 2013. Ce programme est donc présenté succinctement dans la présente note.

Pour éviter que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne conduise à la diminution du capital et la capacité de prêt de la BEI⁴⁷, le conseil d'administration et le conseil des gouverneurs de la BEI ont approuvé en juillet 2018 une opération de remplacement du capital britannique. Le Conseil de l'Union européenne a approuvé la modification des statuts de la BEI en découlant le 15 avril 2019.

Une partie des réserves de la BEI (3,5 Md€) a été incorporée au capital appelé (correspondant à 0,7 Md€ pour la France), et le capital callable des 27 États membres a été augmenté à hauteur de 42,6 Md€, dont 6,9 Md€ pour la France.

⁴⁷ La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne implique que celui-ci n'est plus actionnaire de la BEI, qui perd ainsi le capital appelé britannique (3,5 Md€) et le capital callable britannique (35,7 Md€), soit un total de capital souscrit de 39,2 Md€.

Tableau n° 12 : Évolution de la part française du capital de la BEI avant et après le Brexit

	Part française au capital de la BEI	dont appelé	dont appelable
Avant Brexit	39,2 Md€	3,5 Md€	35,7 Md€
Après Brexit	46,7 Md€	4,2 Md€	42,6 Md€
évolution	+ 7,5 Md€	+0,7 Md€	+6,9 Md€

Source : données provenant de la DG Trésor

Ainsi, au 1^{er} février 2020, le capital total de la banque s'est maintenu à son niveau de 243,3 Md€ mais la répartition du capital entre les États membres a évolué ; en particulier, le poids de la France dans le capital de la BEI est passé de 16,11 % à 19,20 %. La contribution de chaque État membre à l'opération a été calculée à hauteur de leur nouvelle quote-part respective dans le capital total, soit pour la France une hausse de 0,7 Md€ de capital appelé supplémentaire ($19,20 \% \times 3,5 \text{ Md€}$), entièrement financée sur les réserves de la banque, et une hausse de 6,9 Md€ de capital appelable ($19,20 \% \times 35,7 \text{ Md€}$).

La hausse de capital appelable de la France dans le cadre de cette opération n'a pas nécessité d'ouverture de crédits au titre du programme 338 car elle n'a entraîné aucun versement en 2021. Elle a toutefois fait l'objet d'un article en deuxième partie de la loi de finances pour 2019 (article 241) puisqu'elle s'assimilait à une convention financière nécessitant d'être approuvée par la France par une disposition de loi de finances⁴⁸.

Ce niveau de capital total de la BEI de 243,3 Md€ et le poids de ses actionnaires (19,20 % pour la France) n'a cependant été que transitoire car, au 1^{er} mars 2020 est entrée en vigueur une montée au capital asymétrique de la Pologne et de la Roumanie – qui a également fait l'objet d'un accord unanime du Conseil d'administration et du Conseil des gouverneurs de la BEI début 2019, puis a été approuvée par le Conseil de l'Union européenne le 16 juillet 2019. Cette modification a entraîné une légère hausse du capital total de la BEI (+ 5,5 Md€ portant son capital total à 248,8 Md€) et une nouvelle évolution de la quote-part de chacun des États actionnaires, et en

⁴⁸ Conformément au d) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF

particulier, le poids des trois principaux actionnaires (France, Italie et Allemagne) qui a été fixée à 18,78 %, contre 16,11 % avant le Brexit.

VI - Programme n° 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » : une exécution cohérente avec la prévision

Le programme retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux collectivités ayant souscrit des prêts et contrats financiers à risque créé par l'article 92 de la LFI pour 2014. Ce fonds, doté de 3 Md€⁴⁹, bénéficie à 579 collectivités (cf. annexe n° 5) et prend en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé, versées par les collectivités pour se défaire de ces contrats.

La Cour a procédé à l'analyse de la création de ce dispositif dans le cadre de son rapport public annuel 2018.⁵⁰

A - Les dépenses budgétaires du programme 344

Les dépenses du programme sont principalement des dépenses d'intervention et marginalement des dépenses de fonctionnement. L'exécution budgétaire du programme 344 depuis sa création est décrite dans le tableau n°13.

⁴⁹ Initialement doté de 50 M€ d'AE en LFI 2014 puis de 1,4 Md€ d'AE supplémentaires en LFI 2015, le fonds a été porté à 3 Md€ d'AE par la loi de finances rectificative pour 2015.

⁵⁰ Cour des comptes, « *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques* », rapport public annuel, février 2018 p.93 et suivantes.

Tableau n° 13 : Crédits disponibles et exécution budgétaire du fonds de 2017 à 2021 (en M€)

Années	Titre 6 dépenses d'intervention		Titre 3 fonctionnement		Total programme	
LFI 2017	-	183	-	0	-	183
FDC 2017	12	12	-	-	12	12
Désengagement d'AE	50	-	-	-	50	-
Annulations	- 50	- 24	-	-	- 50	- 24
Total ouverts 2017	12	174	0,68	0,09	12	174
Exécution 2017	12	174	0,04	0,04	12	174
Exécution Chorus	- 50	174	0,04	0,04	- 50	174
Reports 2017 vers 2018	-	-	0,64	0,01	0,64	0,01
LFI 2018	-	184	-	0	-	184
FDC 2018	12	12	-	-	12	12
Désengagement d'AE	250	-	-	-	250	-
Annulations	- 250	- 6	-	-	- 250	- 6
Total ouverts 2018	12	190	0,64	0,11	12	190
Exécution 2018	12	190	0,03	0,04	12	190
Exécution Chorus	- 250	190	0,03	0,04	- 250	190
Reports 2018 vers 2019	-	-	0,6	0,01	0,61	0,01
LFI 2019	-	183	-	0,1	-	183
Désengagement d'AE	-	-	-	-	-	-
Annulations	-	- 17	-	-	-	- 17
FDC 2019	12	12	-	-	12	12
Total ouverts 2019	12	177	0,61	0,11	12	178
Exécution 2019	12	177	0,03	0,05	12	178
Exécution Chorus	-	177	0,03	0,05	0	178
Reports 2019 vers 2020	-	-	0,61	0,01	1	0,006
PLF 2020	-	175	-	0	-	175
Désengagement d'AE	-	-	-	-	-	-
Annulations	-	- 7	-	-	-	- 7
FDC 2020	12	12	-	-	12	12
Total 2020	12	179	0,61	0,10	12	179
Exécution 2020	12	179	0	0	12	179
Exécution Chorus 2020	-	179	0,06	0,04	-	179
Reports 2020 vers 2021	-	-	0,55	0,002	0,55	0,002
PLF 2021	-	189	-	0,1	-	189
Désengagement d'AE	120	-	-	-	120	-
Annulations	- 120	- 10	-	-	- 120	- 10
FDC 2020	12	12	-	-	12	12
Total 2021	12	191	0,55	0,09	12	191
Exécution 2021	12	191	0,03	0,04	12	191
Exécution Chorus	- 0,12	191	0,03	0,04	- 0	191
Reports 2021 vers 2022	-	-	0,52	0,00	0,52	0,002

Sources : Données DGFIP et Chorus

1 - La consommation des autorisations d'engagement

La quasi-totalité des 3 Md€ d'autorisations d'engagement ouvertes en 2015 a été engagée lors de l'exercice 2015.

En 2021, comme chaque année depuis 2014, le responsable de programme procède à l'engagement et au désengagement des 11,5 M€ de recettes des fonds de concours des contributions de l'année 2019 de Dexia et de la SFIL (cf. encadré).

Le mécanisme de rattachement de fonds de concours en autorisations d'engagement et la consommation des AE

Une contribution de 11,5 M€ est rattachée, chaque année, au programme 344 en AE=CP. Elle est versée respectivement pour 1,5 M€ par Dexia et pour 10 M€ par la SFIL.

Elle correspond à une participation au montant global de 3 Md€ prévu pour l'activité du fonds (elle ne s'ajoute pas à ce montant).

L'État a procédé fin 2015 à l'engagement de la totalité des 3 Md€ de dépenses prévisionnelles du fonds, y compris donc les contributions futures de Dexia et de la SFIL.

Au fur et à mesure des rattachements annuels de 11,5 M€, l'État :

- engage les 11,5 M€ d'AE du fonds de concours de l'année,
- désengage 11,5 M€ sur les 3 Md€ engagés en 2015.

Le montant engagé global permet de suivre les engagements des fonds de concours et de l'apport du budget général.

Le fonds étant définitivement fermé à l'examen de nouveaux dossiers⁵¹, les 3 Md€ d'autorisations d'engagement initiales⁵² ont été ajustées à trois reprises pour tenir compte de la réalité des montants inscrits dans les conventions d'attribution d'aide signées avec les collectivités bénéficiaires. Ce montant évolue en effet chaque année du fait notamment de la désensibilisation de certains prêts relevant initialement du dispositif dérogatoire, du fait de l'attribution d'aides à la gestion de l'encours et au

⁵¹ Cour des comptes, « *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques* », rapport public annuel, février 2018 p.110 : « Lors de l'examen des lois de finances rectificative pour 2016 et initiale pour 2017, le législateur n'a pas opté pour la réouverture du fonds. »

⁵² Le fonds de soutien est définitivement engagé à hauteur de 2,529 Md€ au 31/12/2020.

titre des aides complémentaires lorsque les collectivités ont justifié avoir régularisé leurs éventuels impayés.

À plusieurs reprises, des autorisations d'engagement ont ainsi été annulées⁵³ sur le programme 344 de telle manière que, fin 2018, le montant des AE engagées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement était proche du niveau des dépenses à venir en application des conventions signées.

Toutefois, en 2019 et 2020, il existait à nouveau un décalage significatif (respectivement de 122 et 124 M€) entre les futures dépenses résultant des conventions signées et le montant des engagements budgétaires n'ayant pas encore donné lieu à des paiements.

La Cour des comptes avait donc formulé une recommandation dans la note d'exécution budgétaire pour 2019 afin que ces AE soient désengagées puis annulées en loi de finances. Cette recommandation n'ayant pas été mise en œuvre, la Cour a reconduit cette recommandation dans la note d'exécution budgétaire pour 2020.

En gestion 2021, la recommandation de la Cour a été suivie d'effet et 120 M€ d'AE ont été annulées le 18 août 2021.

Tableau n° 14 : Montants des engagements budgétaires en comparaison des restes à payer effectifs au 31/12 (en M€)

	2019	2020	2021
Engagements budgétaires non couverts par des paiements	1 887	1 707	1 396*
Restes à payer effectifs par rapport aux conventions signées	1 765	1 583	1 388
Engagements budgétaires en surplus par rapport aux restes à payer effectifs	122	124	8

Sources : Données DGFIP et Chorus

* après annulation de 120 M€ d'AE désengagées le 18 août 2021

Au 31 décembre 2021, le montant des dépenses restant à payer s'élève à 1,388 Md€ et les engagements budgétaires n'ayant pas encore

⁵³ 43,52 M€ en 2016 ; 50 M€ en 2017 et 250 M€ en 2018

donné lieu à des paiements s'élèvent à 1,396 Md€, soit un décalage de 8 M€ d'AE.

2 - La consommation de crédits de paiement

Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 191,2 M€ et 9,7 M€ ont été annulés dans le cadre de la LFR2 pour 2021.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,04 M€ correspondant aux études réalisées par la Banque de France et les frais de gestion versés à l'Agence de services et de paiement - ASP (2,5 %).

Les crédits versés à l'ASP pour le paiement des aides aux collectivités ont représenté 191,2 M€.

B - La gestion du fonds par l'Agence de services et de paiement

L'Agence de services et de paiement disposait d'un reliquat de trésorerie de 3,7 M€ au 1^{er} janvier 2021. Trois versements ont été réalisés par l'État au bénéfice de l'Agence en cours d'année pour un montant total de 191,2 M€, en mars (80 M€), en octobre (101,2 M€) et en novembre (10 M€).

Au final, l'ASP a versé 179,2 M€ d'aides en 2021 et dispose de 15,8 M€ de solde de trésorerie en fin d'année 2021.

**Tableau n° 15 : la gestion du Fonds de soutien relatif aux prêts
et contrats financiers structurés à risque**

En M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Solde de trésorerie au 1 ^{er} janvier	43,5	43,5	25,4	12,2	11,9	7,0	2,2	3,7
Crédits budgétaires reçus	0	29,9	197,6	174,0	189,8	177,5	179,4	191,2
Ressources disponibles pour l'année	43,5	73,4	223,0	186,2	201,7	184,5	181,6	195,0
Décaissements de l'année	0	47,9	210,8	174,3	194,8	182,2	177,8	179,2
Solde de trésorerie au 31/12	43,5	25,4	12,2	11,9	7,0	2,2	3,7	15,8

Source : données DGFIP

Les montants et l'échéancier des versements à l'ASP ont permis à l'Agence de disposer de la trésorerie nécessaire aux versements prévus dans les conventions signées avec les collectivités locales.

Les montants versés aux collectivités correspondent essentiellement aux aides au titre du remboursement anticipé des prêts, des sorties du dispositif dérogatoire et de la bonification des intérêts dégradés.

Au 31 décembre 2020, 870 prêts⁵⁴ détenus par 544 collectivités relevaient du dispositif général d'aide au titre du remboursement anticipé des prêts pour un montant d'aide global définitif de 2,36 Md€. Les bénéficiaires perçoivent l'aide par fraction annuelle jusqu'en 2028, le fonds de soutien s'assurant du versement effectif sur le compte des collectivités.

L'arrêté du 2 juin 2017⁵⁵ a permis d'engager le versement anticipé des soldes d'aides de 279 prêts (soit 33,2 % du total des prêts) bénéficiant des montants d'aide les moins élevés, pour un montant de 16 millions d'euros. La mise en œuvre de cette mesure nécessite la signature par les représentants de la collectivité et de l'État dans le département d'un avenant à la convention initiale afin de modifier le calendrier de versement de l'aide. Compte tenu de la baisse mécanique du nombre de virements à traiter chaque année, cette mesure a entraîné une diminution des frais de gestion versés à l'ASP par le fonds de soutien. En gestion 2021, une

⁵⁴ Dont 74 prêts relevant initialement du dispositif dérogatoire ayant fait l'objet d'un remboursement anticipé entre 2016 et 2020

⁵⁵ Arrêté du 2 juin 2017 modifiant l'arrêté du 22 juillet 2015 pris en application du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque

nouvelle campagne de versement anticipé a été initiée. Suite à l’instruction des dossiers, le fonds de soutien devrait procéder en 2022 au paiement des soldes d’aides d’environ 100 prêts pour un montant total avoisinant les 10 M€ (correspondant au troisième versement à l’ASP en novembre 2021).

La dépense annuelle dépend notamment du nombre de collectivités qui, ayant opté dans un premier temps pour le dispositif dérogatoire de prise en charge des intérêts dégradés, choisissent dans un second temps, de désensibiliser leur prêt⁵⁶. Dans ce cadre, les collectivités bénéficient d’un rattrapage (versement de plusieurs annuités la première année) puis reçoivent ensuite une annuité par année jusqu’en 2028. Budgétairement, une sortie du régime dérogatoire concentrée dans le temps peut donner lieu à un emploi supplémentaire de quelques millions d’euros par an de crédits de paiement, sans toutefois modifier le plafond d’aides notifiées.

Le régime dérogatoire

Le fonds de soutien intervient principalement par la voie d’une aide au remboursement anticipé des emprunts.

De manière dérogatoire, il peut prendre en charge une partie des intérêts dus sur les échéances dégradées, en dehors de tout remboursement anticipé. Cette aide peut être par période de trois ans reconductible jusqu’au terme des contrats. La collectivité peut cependant demander à tout moment l’aide au titre d’un remboursement par anticipation⁵⁷.

Le solde de trésorerie de l’ASP au 31 décembre 2021 s’élève à 15,8 M€, du fait troisième versement effectué en novembre (10 M€), afin de financer les 100 dossiers de versement anticipé validés fin 2021 (cf *supra*).

C - Le suivi du soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des « emprunts toxiques »

Afin de prévenir et dissuader les comportements de risques excessifs des banques, modifier les comportements et compenser les coûts d’un éventuel sauvetage bancaire, a été mise en place une taxe de risque systémique (article 235 ter ZE du code général des impôts) applicable

⁵⁶ Il ne reste que 115 prêts détenus par 73 collectivités relevant du dispositif dérogatoire pour un montant d’aide plafond de 125,08 M€ au 31/12/2020.

⁵⁷ L’article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 modifié, prévoit que le dispositif dérogatoire permet à tout moment aux collectivités de refinancer leurs prêts et de bénéficier ainsi de l’aide définitive évoquée ci-dessus dès réception d’un avenant signé à la convention.

initialement à 16 établissements bancaires et due de 2011 à 2018, à laquelle s'est ajoutée une taxe additionnelle.

Tableau n° 16 : Rendement de la taxe de risque systémique et de la taxe additionnelle sur la période 2011-2020 (en M€)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total cumulé 2011-2020
Taxe de risque systémique sur les banques (y compris taxe additionnelle)	495	1022	899	979	590	501	408	257	0,9	Abrogée	5 151,9

Source : DGFIP – Département des études et statistiques fiscales

Lors de la mise en place du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des « emprunts toxiques » par la LFI pour 2014, il a aussi été décidé que celui-ci serait financé pour moitié par le secteur bancaire. Le fonds devait être initialement doté de 1,5 Md€, montant qui a été porté à 3 Md€ pour faire face aux problèmes générés par la partie des emprunts souscrits en devises et adossés au taux de change entre le franc suisse et l'euro, due jusqu'en 2018. Une taxe destinée au financement du fonds de soutien a ainsi été mise en place par l'article 26 de la LFR pour 2014 et mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2015. Sont redevables de cette taxe les banques relevant de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution soumises à des exigences minimales de fonds propres supérieures à 500 M€.

Tableau n° 17 : Rendement de la taxe destinée au financement du fonds de soutien sur la période 2011-2020 (en M€)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total cumulé 2015-2020
Taxe destinée au financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des "emprunts toxiques"	34	129	118	117	123	125	128	774

Source : DGFIP – Département des études et statistiques fiscales

Ces taxes visent à responsabiliser et sensibiliser le secteur bancaire suite à cette crise, en complément de l'obligation du respect des règles instituées par la loi du 26 juillet 2013 qui encadre strictement les conditions de souscription d'emprunts « à structures » pour les collectivités. Leur rendement effectif devrait être une préoccupation et celui-ci devrait être valorisé dans les éléments de contexte présentés en PAP.

Le responsable de programme en charge de la gestion du fonds n'est ni informé, ni responsabilisé sur l'évaluation prévisionnelle et le suivi de la réalisation de ces recettes. Par ailleurs, les montants étant présentés dans les PLF successifs, dans le tome I du *Voies et moyens* ne permettent pas de présenter une vision d'ensemble de ce sujet.

D - L'analyse de la performance

L'objectif du programme « Assurer un versement efficient des aides aux collectivités territoriales, groupements, établissement publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours dans le cadre de la sortie des emprunts à risque » se concrétise par un indicateur de gestion appliqué à l'ASP visant à s'assurer qu'aucun rejet de virement ne se produit lors de la mise en paiement. Il est systématiquement atteint. Toutefois, cet indicateur ne permet pas d'évaluer l'efficacité de l'instruction des dossiers par la DGFIP, plus complexe et plus déterminante pour la réalisation de l'objectif du programme, que la simple mise en paiement assurée par l'ASP.

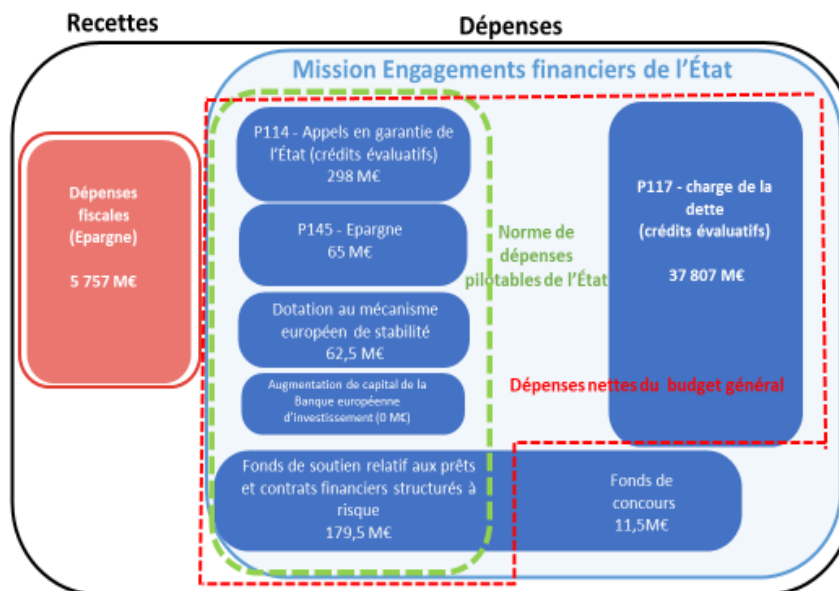
Chapitre III

Moyens consacrés par l'état au titre de cette mission

La mission *Engagements financiers de l'État* se compose de crédits budgétaires dont une grande partie n'est pas incluse dans la norme de dépenses pilotables de l'État, à savoir l'intégralité du programme 117 – *Charge de la dette*.

En complément des dépenses budgétaires, elle totalise 5 757 M€⁵⁸ de dépenses fiscales rattachées au programme 145 – *Épargne*.

⁵⁸ Chiffrages 2021 Cour des comptes sur la base des prévisions 2021 inscrites dans le PLF 2022 et complétées pour les dépenses fiscales non chiffrées (« nc ») par les derniers chiffrages connus.

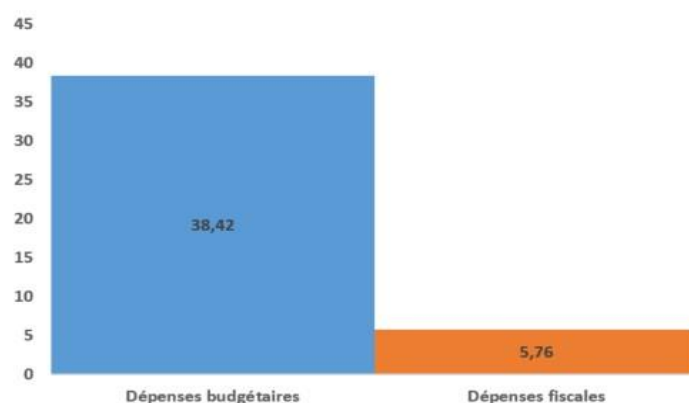
Graphique n° 6 : Présentation élargie de l'exécution 2021 des dépenses

Source : Cour des comptes, données Chorus

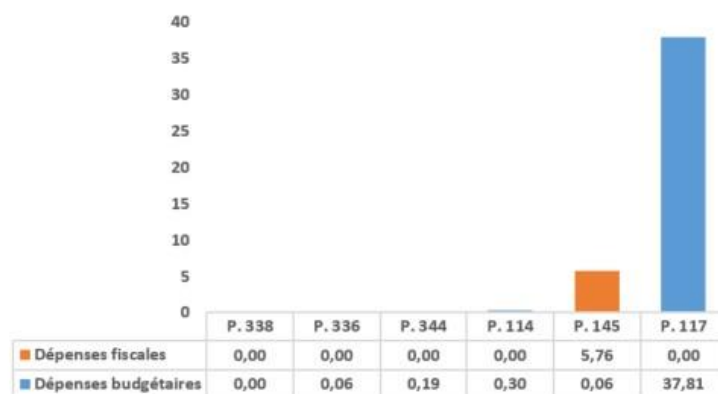
Cette partie analysera successivement les dépenses fiscales de la mission (3.1), et l'évolution de la dépense totale sur moyenne période (3.2).

I - Des dépenses fiscales consacrées pour moitié à l'épargne salariale

Graphique n° 7 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Graphique n° 8 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme (Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus

Vingt-huit dépenses fiscales sont rattachées à titre principal au programme 145 – **Épargne**, parmi lesquelles les exonérations d'impôts applicables à l'assurance-vie, à l'épargne salariale, à l'épargne-logement, au livret A et assimilés, au plan d'épargne populaire, au livret de

développement durable ou au livret d'épargne populaire. Elles sont évaluées en 2021 à 5,757 Md€⁵⁹, un niveau stable par rapport à l'exécution 2020.

La répartition par grandes finalités de ces dépenses fiscales montre la priorité donnée à l'épargne salariale et la réduction progressive des avantages associées à l'épargne logement et sur livrets.

**Tableau n° 18 : Dépenses fiscales rattachées au programme –
Épargne présentée par regroupements thématiques (au périmètre
2021)**

en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Épargne salariale	1 900	1 580	1 620	1 930	1 610	1 681	1 801	1 882	2 078	2 170	2 494	2 683	2 717
Assurance vie	1 000	1 000	1 000	1 400	1 584	1 802	1 573	1 530	1 486	1 596	1 426	1 287	1 273
Épargne logement	440	560	660	580	672	710	696	714	709	854	428	413	411
Livrets (A, PEP, LDD, LEP, bleus, jeunes)	890	725	535	964	1 375	1 418	1 074	833	667	727	337	362	269
SPPICAV*	3	11	25	40	40	47	370	480	480	650	850	850	1 000
Autres	50	54	73	67	99	117	125	149	124	119	99	99	87
Total	4 283	3 930	3 913	4 981	5 380	5 775	5 639	5 588	5 544	6 116	5 634	5 694	5 757

Sources : Cour des comptes avec données PLF - Tome II - Voies et moyens

* Société à Prépondérance Immobilière à Capital Variable

Les dépenses fiscales liées à l'épargne salariale ont progressé de 69 % depuis 2013. Elles représentent 47,2 % des dépenses fiscales rattachées au programme – **Épargne** en 2021.

Les dépenses fiscales concernant l'épargne logement (PEL et CEL) sont relativement stables en 2021 (411 M€) par rapport à 2020. Elles ont diminué de moitié depuis 2019. Cela constitue une réelle modification de tendance puisque cette dépense fiscale a connu une progression continue entre 2009 et 2018 en raison de la hausse des intérêts rentrant dans son champ (intérêts de moins de 12 ans). Depuis le 1^{er} janvier 2018, les intérêts des PEL et CEL, ouverts à partir du 1^{er} janvier 2018, sont soumis au

⁵⁹ Chiffrages 2021 Cour des comptes sur la base des prévisions 2021 inscrites dans le PLF 2022 et complétées pour les dépenses fiscales non chiffrées (« nc ») par les derniers chiffrages connus.

prélèvement forfaitaire unique à 30 %. Par conséquent, la dépense fiscale sur les PEL/CEL devrait être amenée à s'éteindre progressivement.

Les dépenses fiscales sur les livrets (livrets A, LDD, etc.) sont aussi en forte diminution (- 74 % par rapport à 2018), avec une prévision de 269 M€ en 2021. Ces dépenses fiscales, qui ont fortement augmenté entre 2009 et 2014, passant de 890 M€ à 1,4 Md€, diminuent depuis 2014, en lien avec la baisse du rendement sur ces livrets réglementés. Leur part dans les dépenses fiscales rattachées au programme – *Épargne* passe de 25 % en 2014 à 4,7 % en 2021.

Les exonérations à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) représentent désormais environ 0,87 Md€, soit plus de 17 % des dépenses fiscales totales. Cette forte augmentation, due principalement à un changement de périmètre⁶⁰ entre 2016 et 2017, est confortée.

Dix dépenses représentent 5,677 Md€ en 2021, soit 98,6 % du total. Dix-huit dépenses ont en 2021 un coût unitaire inconnu ou inférieur à 21 M€. La dernière suppression de dépense fiscale remonte à 2017 et concernait l'exonération des placements financiers des personnes physiques qui n'ont pas en France de domicile fiscal (dépense fiscale n° 400107). Cette dépense fiscale a été supprimée par l'article 31 de la loi de finances pour 2018.

Les dépenses fiscales les plus importantes ont principalement été créées dans les années 1970 et 1980 et leurs dernières modifications ont eu lieu au milieu des années 2000.

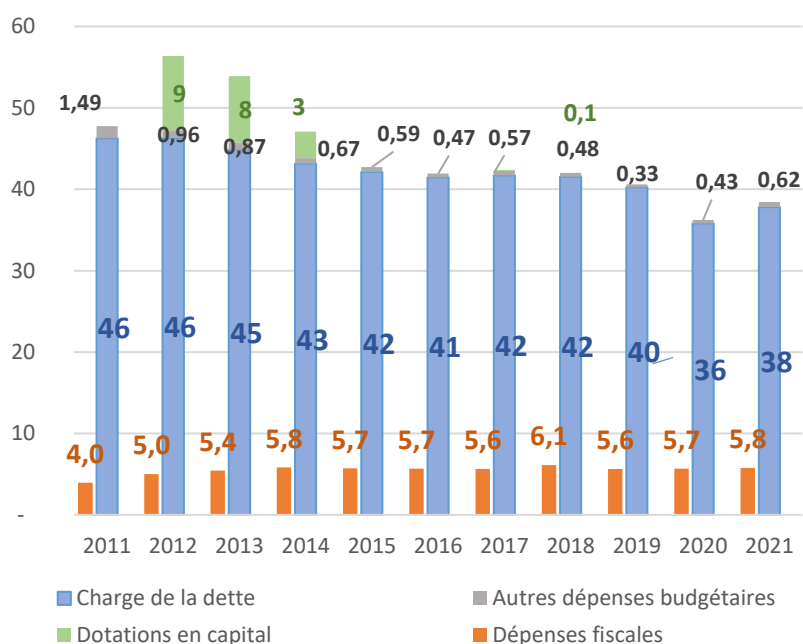
Seule la dépense fiscale concernant l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale (n° 120108) a fait l'objet d'une modification en 2015⁶¹. Le coût de cette modification n'a pas été évalué. Ce dispositif a été maintenu dans la loi PACTE du 22 mai 2019.

⁶⁰ La dépense fiscale n° 300210 a été chiffrée en PLF pour 2016 sur la base de la dernière liste de sociétés agréées en 2010, transmise par l'AMF en 2012. L'actualisation de cette liste en PLF pour 2017 a permis de fiabiliser le chiffrage. La réévaluation de 321 M€ de son coût se décompose ainsi en 65 M€ dus à l'actualisation de la liste des sociétés agréées et 256 M€ auparavant comptabilisés sur la dépense n° 300206 relative aux sociétés d'investissement immobilier cotée (SIIC) alors qu'elles sont agréées SPPICAV. L'effet global sur les dépenses fiscales de l'État est donc nul dès lors qu'il s'agit d'un transfert entre deux dépenses fiscales (source : Cour des comptes NEB *dépenses fiscales* 2016).

⁶¹ La modification effectuée en 2015 a consisté à ajouter à l'intitulé de la dépense fiscale les mots « volontaire ou par défaut » afin de tenir compte de l'adoption de l'article 150 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances. Cet article a prévu l'affectation par défaut de l'intéressement sur le plan d'épargne entreprise

II - L'évolution sur moyenne période des dépenses budgétaires de la mission et des dépenses fiscales qui y sont rattachées

Graphique n° 9 : Dépense budgétaire et fiscale⁶² sur la période 2011-2021 (Md€)



Sur une période de onze ans, les moyens de la mission **Engagements financiers de l'État**, pris dans leur acception la plus large ont fortement varié. Quatre composantes peuvent être distinguées.

L'évolution de la charge de la dette constitue le socle de la mission et explique la plus grande part des évolutions de la dépense de la mission.

Des dotations en capital, ponctuelles et étroitement liées au contexte économique et financier *post* crise financière ont, durant les années 2012 à

(PEE) lorsque le salarié n'en demande pas le versement. Les sommes ainsi versées sur un PEE bénéficient également de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue pour les versements volontaires.

⁶² La chronologie de dépenses fiscales est établie sur la base du périmètre 2021.

2014 fortement augmenté les dépenses de la mission. Elles ont trait à des engagements européens (mécanisme européen de stabilité, recapitalisation de la banque européenne d'investissement dans le cadre du pacte européen pour la croissance et l'emploi de 2012) ou bilatéraux (recapitalisation de Dexia conjointement avec la Belgique).

Les autres dépenses budgétaires de la mission (épargne, garantie, majorations de rentes jusqu'en 2018, emprunts à risques à partir de 2015, MES) sont relativement marginales dans l'évolution globale de la dépense. Ces charges ont toutefois diminué d'environ 1 Md€ depuis 2010, principalement sous l'effet de la réduction des dépenses du programme 145 « épargne », résultante du désintérêt pour les PEL en tant qu'outil de financement de l'acquisition d'un logement (voir *supra*), compensée en partie par la hausse des dépenses générées par les appels en garantie sur les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire.

Les dépenses fiscales, dont le périmètre a très peu évolué, ont fortement progressé jusqu'en 2014 puis se sont stabilisées à près de 6 Md€.

**Annexe n° 1 : : liste des publications récentes de
la Cour des comptes en lien avec les politiques
publiques concernées par la NEB**

	Nom de la publication	Date	Lien internet
Référé	« <i>Le fonds d'épargne</i> »	7 mars 2017	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-depargne
Rapport public annuel	« <i>La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques</i> »	Février 2018	https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/RPA2018-Tome-1-integral_0.pdf
Rapport public annuel	« <i>Le déploiement des prêts garantis par l'État</i> »	Février 2022	Documents Cour des comptes (ccomptes.fr)

Annexe n° 2 : : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2020

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2020	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DGT) : Mettre en place un indicateur de performance relatif aux prêts garantis par l'État (recommandation nouvelle).	S'agissant du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE), il n'est pas prévu de créer d'indicateur nouveau, l'objet du dispositif – soutien à la trésorerie des entreprises - restant inchangé.	Proposition de reconduction de la recommandation	Non mise en œuvre
2	(DGFIP) : Procéder au désengagement des AE devenues inutiles sur le programme n°344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » et prévoir leur annulation dans la prochaine loi de finances (recommandation réitérée).	Une annulation des AE désengagées à hauteur de 120 M€ a été effectué en gestion 2021.	Le montant d'AE annulées correspond à la préconisation de la Cour.	Totalement mise en œuvre

* Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet

Annexe n° 3 : Indicateurs de performance du programme 114 « Appels en garantie de l'État »

Indicateur		Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021
<i>Objectif n° 1 : Assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis</i>										
1.1	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (stock)	2,83	2,71	3,04	3,43	2,87	2,76	2,74	2,67	2,77
	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (flux)	2,58	3,68	3,84	3,91	3,45	2,52	3,58	2,8	3,58
<i>Objectif n° 2 : Satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure</i>										
2.1	Position nette réévaluée (M€)	8,87	10,19	7,57	11,6	9,51	9,73	7,31	4,04	5,11
2.2	Nombre de PME ayant bénéficié d'une garantie de change	10	16	13	12	16	38	47	62	42
<i>Objectif n° 3 : Encourager les PME à prospector les marchés extérieurs</i>										
3.1	Taux de retour en fin de période de garantie (en %)	19,55	22,79	24,22	25,93	50,5 (*)	54,7	54,7	49,2	48,5
<i>Objectif n° 4 : Répondre aux besoins des entreprises en garanties du risque exportateur, tout en respectant le principe de subsidiarité et en limitant l'exposition de l'État sur les moins bons risques</i>										
4.1	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	9,31	15,74	22,46	24,71	27,47	27,93	23,36	24,56	21,48
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	14,17	25,71	24	19,39	24,79	31,21			
	Pourcentage des bons risques en montant (cautions)	10,5	8,25	15,54	7,27	6,93	8,6	1,31(**)	0,51	6,65
	Pourcentage des bons risques en montant (préfinancements)	0	13,98	11,33	0	0	0			
	Pourcentage des moins bons risques en montant (cautions)	10,53	11,84	14,04	16,40	16,89	19,3	16,29	16,5	14,82
	Pourcentage des moins bons risques en montant (préfinancements)	8,9	18,21	13,43	19,59	13,85	15,15			

(*) : Pour le R/I, changement de méthodologie à partir du 01/01/2017 (somme totale des versements brutes sur somme totale des indemnités brutes des dossiers AP terminés pendant l'année).

(**) L'encours sur les bons risques en caution est passé de 107 M€ fin 2018 à 19 M€ fin 2019.

Annexe n° 4 : Indicateurs de performance du programme 145 -Épargne

Indicateur		Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Prév. 2021
<i>Objectif n° 1 : Favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne</i>											
1.1 ****	Montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du LDD (M€)	1 635	1 730	1523	1189	914	951	842*	709	739	548**
	Montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne (M€)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2	Rapport entre le prélèvement effectué par l'État sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'État (points de base)	0	20	22	21	19	15	16****	12	0	0
1.3	Taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement (%)	5,5	1	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Objectif n° 2 : encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie</i>											
2.1	Part des placements des assureurs finançant les sociétés non financières		14,4 %	14,9 %	15,9 %	21,8 %	23,1 %	18,8 %	18,3 %	18,2 %	17,8 % (T3)

*L'indicateur a été révisé en 2019 et sa méthodologie de calcul a été précisée, afin notamment de restreindre l'assiette des dépenses fiscales aux livrets A détenus par des personnes physiques, les personnes morales ne bénéficiant pas de l'exonération de PFU. Par ailleurs, des travaux ont été conduits pour remplacer le taux de PFU par l'agrégation des prélèvements sociaux et du taux marginal d'impôt sur le revenu pondéré, afin de prendre en compte les ménages qui, en raison de leur taux d'imposition, n'optent pas pour le PFU. Pour cette raison, le montant réalisé en 2018 suivant cette nouvelle méthodologie (842 M€) diverge du montant communiqué précédemment (881 M€).

** L'entrée en vigueur de la nouvelle formule de calcul du taux du livret A au 1^{er} février 2020 conduit à faire baisser le montant de la dépense fiscale 2021 (année de l'impôt

au titre des revenus 2020). Ces prévisions sont à analyser avec précaution, étant très sensibles à l'évolution des variables macroéconomiques et au comportement des épargnants, a fortiori dans le contexte actuel de crise économique. Par ailleurs, l'augmentation de la collecte d'épargne réglementée exerce également une pression à la hausse sur cet indicateur.

****Le montant réalisé 2018 publié dans le RAP 2018 (13 points de base) était provisoire et a été remplacé par le résultat définitif de 16 point de base dans le PAP 2021.*

***** Un sous-indicateur unique, qui mesure le "Volume de prêts du Fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville", est mis en place à partir de 2022 et se substitue aux deux sous-indicateurs visés.*

Annexe n° 5 : Principales données liées au programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque »

Typologie des collectivités ayant sollicité et bénéficiant du dispositif

	Nombre de collectivités ayant sollicité le dispositif	Encours de prêts concernés (en M€)	Nombre de collectivités bénéficiant <i>in fine</i> du dispositif	Encours de prêts concernés (CRD de référence établi en 2015) (en M€)
Communes de moins de 10 000 habitants	181	570	161	517
Communes de plus de 10 000 habitants	264	2 559	224	2 258
Départements	21	982	18	931
Régions	6	243	2	102
Autres	205	1 983	177	1 826
Total	677	6 337	582	5 634

Source : DGFîP

Les dix plus gros montants plafonds d'aide notifiés par prêts

Déposant	Plafond d'aide Notifié en M€	AE engagées	Paiements 2016	Paiements 2017	Paiements 2018	Paiements 2019	Paiements 2020	Paiements 2021
Département du Rhône	127,1	127,1	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Collectivité territoriale de Corse	102,5	99,1	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6
Métropole de Lyon	67,1	67,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
CA du Douaisis	37,9	37,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
CA Nîmes Métropole BP	36,6	36,6	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
CU de Marseille Provence Métropole	36,2	35,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Métropole de Lyon	34,3	33,9	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Synd. Point Fort	33,9	33,9	4,8	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
ACM - Office public de l'Habitat	32,2	31,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
CA Perpignan Méditerranée	39,4	27,2	0	0	4,5	2,3	2,3	2,3

Source : DGFîP

Type d'aides obtenues et versement au 31/12/2021

	Aide versée en une fois		Aide à annuité constante (remboursement anticipé total)				Aide via la procédure dérogatoire		
(en M€)	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide en une fois	Montant des aides versées en une seule fois	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide à annuité constante	Montant plafond de l'aide à annuité constante	Montant définitif de l'aide à annuité constante	Montant des aides déjà versées sous forme d'annuités constantes ⁶³	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide en dérogatoire	Montant plafond de l'aide en dérogatoire	Montant des aides déjà versées pour les dérogatoires
Communes de moins de 10 000 habitants	21	27,9	460	305	305	149,70	32	8	0,30
Communes de plus de 10 000 habitants	0	0	2 090	872	836	393,70	160	21	0,43
Département	81	12,5	833	349	339	158,07	17	4	1,63
Région	0	0	102	117	112	51,67	0	0	0
Autres	3	7,5	1 486	820	770	359,74	336	83	0,55
Total	105	47,9	4 971	2 470	2 362	1 112,88	540	116	2,91

Source : DGFIP

Cependant, il convient d'ajouter sur ce dernier tableau :

- 2,90 M€ versés sur la période 2015-2021 au titre de la prise en charge d'une partie des intérêts dégradés aux prêts pour lesquels les collectivités detentrices avaient initialement opté pour le régime dérogatoire et qui ont depuis décidé de désensibiliser leur emprunt (colonne « Montant des aides déjà versées pour les dérogatoires ») ;

- 0,320 M€ versés sur la période 2015-2021 au titre de la prise en charge d'une partie des intérêts dégradés aux prêts indexés sur la parité €/CHF relevant du dispositif dérogatoire pour lesquels les collectivités detentrices n'ont pas

⁶³ Somme des flux actualisés au taux zéro.

désensibilisé leur emprunt au 31/12/2018, perdant de fait le bénéfice du fonds de soutien (colonne « Montant des aides déjà versées pour les dérogatoires ») ;

- 97 340,96 € versés au titre des aides à la gestion sur la période 2015-2021.

Dans la colonne « montant des aides déjà versées sous forme d'annuités constantes » sont également pris en compte les soldes d'aides versés au titre du dispositif de versement anticipé en une fois des aides de petit montant.

Annexe n° 6 : L’octroi des garanties et leur recensement par la DG Trésor dans le tableau d’inventaire des garanties recensées par l’État (Tigre)

Procédure d’octroi des garanties de l’État

L'article 34-II. 5° de la LOLF dispose que la loi de finances de l'année « autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime ». Ainsi, la direction du budget, en charge de l'élaboration des lois de finances, centralise les projets d'article créant ou modifiant une garantie donnée ou un dispositif de garantie et établit leur rédaction en lien avec les ministères.

Plusieurs ministères peuvent être décisionnaires et attributaires de garanties au nom de l'État. Ils gèrent les dispositifs les concernant au plan juridique et technique et détiennent tous les éléments propres à ces garanties, les pièces justificatives y afférant, etc. Ils procèdent à l'instruction des nouveaux régimes de garanties et le cas échéant à la notification aux autorités communautaires ; au suivi et à la mise à jour des données relatives aux garanties qu'ils gèrent directement ou qui sont gérées par des opérateurs dont ils assurent la tutelle ; à la préparation des demandes d'appel en garantie en liaison avec la direction du budget et au suivi des garanties appelées.

Pour les ministères économiques et financiers, les garanties sont principalement accordées par la DG Trésor. Le suivi par les autres acteurs est inégal.

Processus budgétaire et comptable de suivi des risques liés aux garanties

1/ La direction du budget (bureau 3BEP II) est chargée du suivi budgétaire du coût des éventuels appels en garantie et des recettes correspondant aux rémunérations des garanties et aux récupérations. Les conférences budgétaires pour le programme 114 « Appels en garantie de l'État » permettent le suivi des encours des différentes garanties et l'évaluation des risques d'appels en garantie, à partir de laquelle est déterminé le montant des crédits budgétaires à inscrire dans le projet de loi de finances de l'année à venir. Une première conférence (réunion technique), entre mi-février et mi-mars, permet une première évaluation des dispositifs en cours et un recensement des risques identifiés. Ces estimations sont affinées en avril/mai lors de la conférence de budgétisation.

2/ Au plan comptable, les ministères identifient les besoins de provisions visant à couvrir les risques d'appel en garantie au titre des exercices ultérieurs, dès lors que l'évaluation de ce risque peut être réalisée de manière fiable, lors d'une campagne annuelle de recensement des garanties accordées par l'État. Sur le dispositif AFD par exemple, le risque « pays » fait l'objet d'un éventuel provisionnement selon une méthodologie partagée avec la Cour des comptes.

3/ Le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État est constitué sur la base de ce travail par chaque ministère. La tenue par la DG Trésor de ce tableau depuis 2014 constitue un progrès. Les ministères économique et financier ont clarifié la notion de garantie inactive dans le cadre du CGE 2019 et isolé les garanties véritablement échues après travaux de fiabilisation.

En outre, depuis la campagne de certification de 2019, les engagements hors bilan reçus, correspondant aux actifs pouvant être saisis par le Trésor public afin de compenser en partie les coûts d'éventuelles mises en œuvre de garanties, en contrepartie des garanties données, ont fait l'objet d'une évaluation (17,9 Md€ au 31/12/2019).

Le processus de fiabilisation de l'évaluation de ces engagements, bien avancé, n'est pas pour autant totalement achevé. Des contrôles complémentaires pourraient ainsi contribuer à la fiabilisation du processus d'évaluation des engagements (analyse critique des faits générateurs retenus et force probante des justificatifs transmis à titre d'exemple) et ainsi éviter des corrections post-enregistrements.