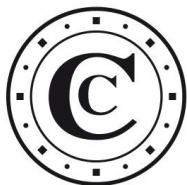


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Mission *Engagements financiers de l'Etat*

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	15
I - DES ENJEUX FINANCIERS ÉLEVÉS DÉPENDANT PRINCIPALEMENT DE LA CHARGE DE LA DETTE.....	15
II - UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE, UNE PRÉVISION INSUFFISANTE DE CRÉDITS ÉVALUATIFS.....	16
III - UNE BAISSE DES DÉPENSES LIÉE À LA PROVISION POUR CHARGE D'INDEXATION DES OAT INDEXÉES DU FAIT DU RALEMENTISSEMENT DE L'INFLATION.....	17
IV - DES RESTES À PAYER IMPORTANTS EN RAISON DU TRAITEMENT DE LA DETTE COVID QUI DEVONT ÊTRE ANNULÉS EN 2025	20
V - LA DÉPENSE SUR MOYENNE PÉRIODE : UNE ÉVOLUTION DICTÉE PAR LA CHARGE DE LA DETTE.....	21
VI - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT.....	22
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME.....	27
I - LE PROGRAMME N° 117 – <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT,</i> UN AJUSTEMENT MOINDRE QU'EN 2022 ET 2023	27
II - LE PROGRAMME N° 114 – <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT :</i> UNE SOLICITATION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION.....	28
A - La hausse de l'encours sur lequel portent les garanties de l'État.....	28
B - Des dépenses budgétaires dominées par les appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) ...	30
III - LE PROGRAMME N° 344 - <i>FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS</i> <i>ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE</i>	39
IV - LE PROGRAMME N° 145 – <i>ÉPARGNE, DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN BAISSE</i>	41
V - LE PROGRAMME N° 369 - <i>AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID 19, UNE CONFUSION BUDGÉTAIRE ACCRUE POUR UNE UTILITÉ LIMITÉE</i>	43
VI - LE PROGRAMME N° 355 – <i>CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT, UNE LOGIQUE DE REMBOURSEMENT AJOUTANT ENCORE PLUS DE CONFUSION</i>	44
VII - DEUX PROGRAMMES À L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE NULLE EN 2024	44
A - Le programme n° 336 - <i>Dotation du mécanisme européen de stabilité</i>	44
B - Le programme 338 – <i>Augmentation de capital de la BEI</i>	45
VIII - UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER.....	45
CHAPITRE III LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.....	49
ANNEXES.....	51

Synthèse

La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe en 2024 huit programmes.

Trois programmes correspondent à la gestion de la dette : le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, et le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*. Ce programme, qui isole les charges d'intérêt résultant de la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État, était rattaché jusqu'en 2023 à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. S'y ajoute le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19*, destiné non pas au paiement des intérêts mais à l'amortissement en capital d'une fraction de la dette, qui a été supprimé en loi de finances (LFI) pour 2025 conformément à une recommandation constante de la Cour depuis sa création.

Le programme 145 – *Épargne* vise à ce que l'épargne finance des secteurs prioritaires.

Trois programmes correspondent à des garanties ou facilités financières accordées par l'État à l'occasion de crises financières successives. Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* présente davantage de mouvements que les deux autres programmes 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* et 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité*.

Le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'est plus abondé et son exécution est nulle depuis 2013.

Des montants de crédits élevés, principalement du fait de la charge de la dette

La mission compte 54,16 Md€ d'autorisations d'engagements (AE) et 60,82 Md€ de crédits de paiements (CP) ouverts en LFI pour 2024. Par rapport à 2023, les AE sont en hausse de 0,48 % (+261,44 M€) et les crédits de paiement en baisse de 0,61 % (-371,16 M€). Ces montants proviennent à plus de 80 % du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* qui varie selon les mêmes ordres de grandeur.

La prévision initiale du programme 117, qui était de 51,37 Md€ en LFI 2024, a été revue à la baisse : 1,337 Md€ ont été annulés en deux temps, 800 M€ par décret du 21 février 2024, puis 537 M€ en fin de gestion. Le montant exécuté s'est élevé à 49,27 Md€, soit 770 M€ en-deçà du montant des crédits prévus. L'exécution des crédits évaluatifs de ce programme a baissé de 4,61 Md€ par rapport à celle de 2023. Ce montant tient à la charge de la dette négociable, à hauteur de 46,45 Md€, qui se décompose en charge d'intérêts relative aux titres de court terme (6,4 Md€) et de long terme (40,1 Md€).

La suppression du programme 369 en loi de finances pour 2025 pose la question du traitement des restes à payer

Le programme 369 – *Amortissement de la dette de l’État liée à la covid 19* avait été doté de 165,0 Md€ en autorisations d’engagement par la loi de finances pour 2022. En 2023 et 2024, il a seulement été doté de crédits de paiement, à hauteur de respectivement 6,59 Md€ et 6,47 Md€. Cette dotation correspond à la part de financement budgétaire affectée au remboursement de la fraction de dette identifiée comme due à la covid 19. Le dispositif, qui ne modifiait pas la trajectoire de remboursement de la dette publique, nuisait à la lisibilité budgétaire de la mission en décorrélant les autorisations et les crédits de paiement et en induisant ainsi des restes à payer considérables. Enfin, l’inscription avait pour effet de dégrader le solde budgétaire et entretenait la confusion, signalée dès la création du programme par la Cour, entre opérations budgétaires et opérations de financement. La suppression de ce programme en LFI 2025, bienvenue, pose néanmoins la question du devenir des restes à payer, qui s’élèvent à 150,05 Md€.

Un programme 355 rattaché à la mission en LFI 2024

Le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l’État* est désormais rattaché à la mission *Engagements financiers de l’État*, qui regroupe tous les programmes ayant trait aux charges de la dette. Il a pour but de traiter distinctement les intérêts sur la dette de 35 Md€ de SNCF Réseau reprise par l’État à la suite de la réforme du système ferroviaire de 2018. Son fonctionnement est identique à celui du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l’État*. Sa dotation initiale de 807 M€ a été augmentée de 9 M€ par la loi de finances de fin de gestion (LFG), ce qui a conduit à une sur-exécution à 1,13 M€ (817,13 M€ de consommés pour 816,0 M€ de crédits évalués).

Une augmentation des appels en garantie amorcée pour les prêts garantis par l’État

Le programme 114 – *Appels en garanties de l’État* a été doté de 1,90 Md€ de crédits budgétaires en LFI pour 2024. Un montant de 0,10 Md€ a été annulé par décret du 21 février 2024. Par la loi de finances de fin de gestion, 0,14 Md€ ont été ajoutés en sens inverse. L’exécution 2024 (1,92 Md€) a été inférieure de 0,02 Md€ aux crédits ouverts (1,94 Md€). Les prêts garantis par l’État (PGE) représentent 91 % des volumes appelés en garantie du programme (1,74 Md€ pour un total de 1,92 Md€). Afin de mieux évaluer le niveau de dépense budgétaire associé, les méthodes de projection des appels en garantie des PGE et de recensement de l’encours garanti restant dû mériteraient d’être davantage harmonisées entre la direction générale du Trésor, la Banque de France, Bpifrance et la direction générale des finances publiques.

Une exécution du programme 145 – *Épargne* liée à la hausse des taux d’emprunts

Le programme 145 – *Épargne* a été exécuté pour 106,0 M€, soit près de 35 M€ (+50 %) au-delà de sa dotation initiale pour 2024 (71,07 M€). Cette dotation a été complétée d’un report de 0,58 M€ et de 35,24 M€ de crédits de paiement en

provenance de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, de manière discutable, pour un total de crédits ouverts de 106,89 M€. Cet ajustement infra-annuel s'explique par le dynamisme des clôtures de plans épargne-logement (PEL) en lien avec l'évolution des taux d'emprunts. Les dépenses fiscales associées à ce programme sont évaluées à 6,59 Md€ en LFI pour 2024, soit soixante-et-une fois plus que ses crédits budgétaires, et sont estimées à 6,752 Md€ dans le rapport annuel de performance.

La poursuite de trois programmes en fin de course

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été doté de 187,67 M€ de crédits de paiement en LFI qui ont été consommés à hauteur de 177,41 M€, fonds de concours compris. L'exécution a été inférieure à la prévision de 10,26 M€. Le programme n'a pas donné lieu à l'instruction de nouvelles aides en 2024, les derniers dossiers d'aides ayant été déposés début 2016.

Le programme 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité* n'a pas été utilisé. Il devait permettre le reversement au mécanisme européen de stabilité (MES) des intérêts négatifs perçus en 2022 sur la fraction du capital placée à la Banque de France, sous condition de l'engagement similaire de l'Allemagne au titre du placement de la fraction complémentaire du capital du MES à la Bundesbank. Celle-ci n'ayant toujours pas procédé à cette rétrocession, en conséquence, aucun crédit n'a été ouvert en 2024 sur ce programme.

Le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement*, dont l'exécution est nulle depuis 2013, n'a pas bénéficié de crédits pour 2024.

Une cotation verte et des indicateurs de performance peu satisfaisants

La Cour recommande d'améliorer la cotation environnementale des crédits du projet de loi de finances (PLF). Celle-ci a été affinée au titre de l'exécution 2023 du programme 145, par l'introduction de quotes-parts. Cette cotation pourrait être étendue aux garanties appelées, selon l'impact environnemental de l'activité qu'elles viennent soutenir, lorsqu'elles sont versées.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation reconduite) Introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114 (*direction générale du Trésor, direction du budget*).
2. (Recommandation reconduite) Harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) et améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts (*direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, Bpifrance et Banque de France*).

Introduction

La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe huit programmes.

Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* est destiné à abonder le compte de commerce 903 – *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* et retrace la dépense budgétaire consacrée aux intérêts de la dette de l'État et aux charges de sa gestion. Il représente 84 % des crédits de paiement ouverts de la mission. Ses crédits sont évaluatifs.

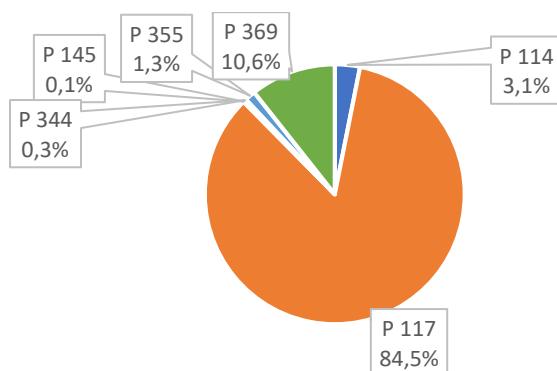
Le programme 145 – *Épargne* finance des dispositifs de prime ou des avantages attachés à l'épargne des Français afin de l'orienter vers le financement de secteurs prioritaires.

Les engagements de l'État comprennent aussi des dispositifs issus de la crise sanitaire, que sont les prêts garantis par l'État (PGE) qui constituent l'essentiel du programme 114 – *Appels en garanties de l'État*, le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* et, issus de crises précédentes, les programmes 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* et 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité*. Les crédits des programmes 114 et 369 sont évaluatifs, ceux du programme 344 limitatifs.

Depuis 2024, le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* est rattaché à la mission. Il était auparavant rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Ses crédits, relatifs aux charges de la dette de l'État, sont évaluatifs.

Le huitième programme intitulé 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'est plus abondé depuis la dernière augmentation de capital de la banque en 2013. Aucun crédit n'a été ouvert sur ce programme et l'exécution budgétaire a été nulle.

Graphique n° 1 : répartition des CP en LFI entre programmes de la mission (en Md€)



Source : Cour des comptes

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2024 par programme à périmètre courant, M€

<i>En M€</i>	Autorisations d'engagement (AE)	Évolution entre les LFI 2023 et 2024	Crédits de paiement (CP)	Évolution entre les LFI 2023 et 2024
<i>Programme 114</i>	1 902	-26 %	1 902	-26 %
<i>Programme 117</i>	51 375	1 %	51 375	1 %
<i>Programme 145</i>	71	20 %	71	20 %
<i>Programme 336</i>	0	-100 %	0	-100 %
<i>Programme 338</i>	0	-	0	-
<i>Programme 344</i>	0	-	187,7	1 %
<i>Programme 355</i>	807	-10 %		-10 %
<i>Programme 369</i>	0	-	6 475	-2 %
<i>Mission</i>	54 155	0 %	60 818	-1 %

Source : Cour des comptes

Mission Engagements financiers de l'État

Programme 114 – Appels en garanties 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

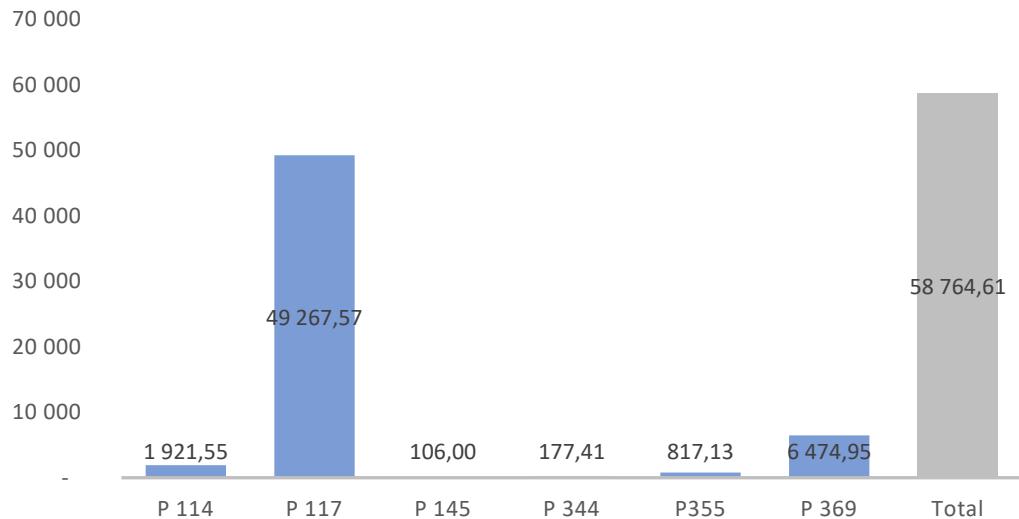
Programme 338 – Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement

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

Programme 355 – Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État

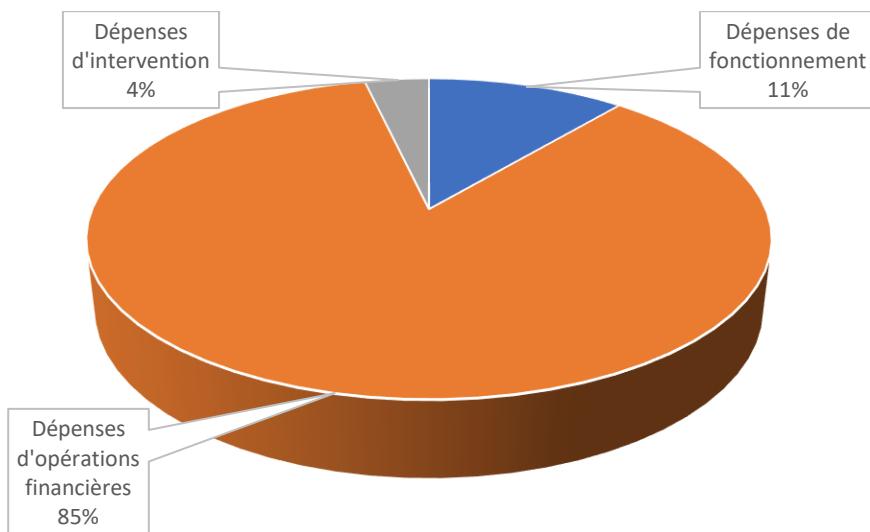
Programme 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19

**Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2024
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 3 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2024
(CP, en %)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

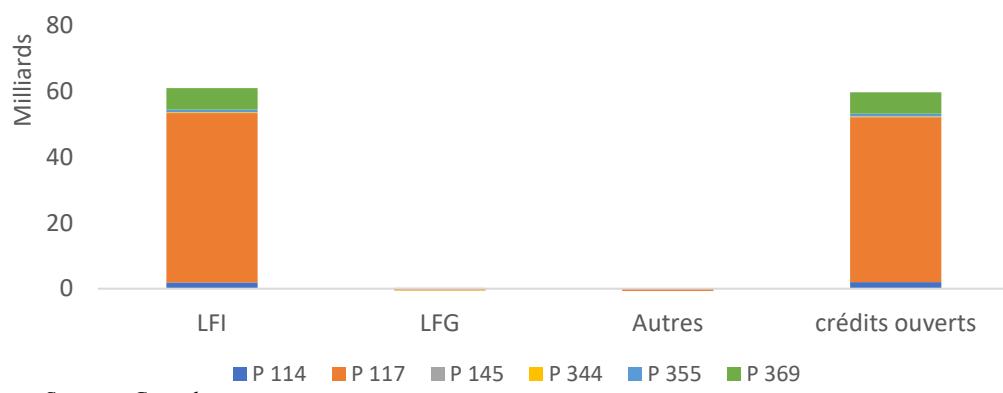
I - Des enjeux financiers élevés dépendant principalement de la charge de la dette

La loi de finances initiale (LFI) pour 2024 a ouvert 54,16 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 60,82 Md€ en crédits de paiement (CP) sur la mission *Engagements financiers de l'État*. L'écart initial entre AE et CP (6,66 Md€) tient, pour l'essentiel, au fonctionnement du programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19*. Les AE de ce programme (165,0 Md€) ont été ouvertes à sa mise en place en 2022 ; seuls des CP sont ouverts les années suivantes (6,47 Md€ pour 2024).

La loi de finances de fin de gestion (LFG) a annulé 537 M€ en AE et en CP sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* qui vient abonder le compte de commerce 903 – *Gestion de la dette*. Elle a par ailleurs ouvert 140,14 M€ de crédits sur le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* et 9 M€ sur le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*. Elle a enfin annulé 21,76 M€ de CP gelés sur le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*.

En tenant compte des variations infra-annuelles, la mission a bénéficié de 59,56 Md€ de CP ouverts au titre de 2024, dont 84 % (50,04 Md€) sont destinés au programme 117, 11 % au programme 369 (6,47 Md€), 3 % au programme 114 (1,94 Md€) et 1 % au programme 355 (816 M€). Les autres programmes bénéficient de montants inférieurs à 200 M€.

Graphique n° 4 : crédits ouverts et répartition par programme (CP, Md€)



Source : Cour des comptes

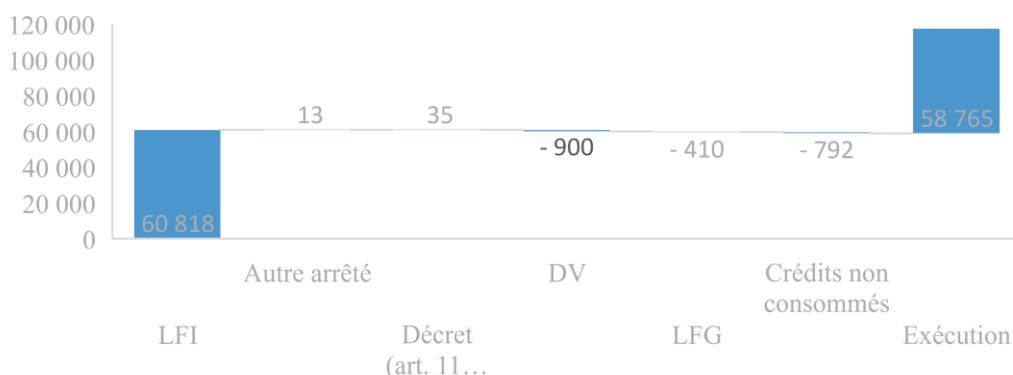
II - Une exécution inférieure à la prévision initiale, une prévision insuffisante de crédits évaluatifs

Les crédits de paiement de la mission ont été consommés à hauteur de 58,76 Md€, soit à un niveau inférieur de 2,05 Md€ aux 60,82 Md€ prévus en LFI. À l'inverse, en 2023, une moindre anticipation de la hausse de la charge nette de la dette relevant du programme 117 avait conduit à exécuter la mission à un niveau supérieur à plus de 2,09 Md€ par rapport à la LFI. En 2024, l'exécution du programme 117 a été inférieure de 2,11 Md€ à sa prévision initiale (49,27 Md€ pour une prévision de 51,37 Md€) alors qu'en 2023, elle avait été supérieure de 3,05 Md€ à la LFI (53,87 Md€ pour une prévision de 50,83 Md€). Dans de moindres proportions, l'exécution est supérieure à la prévision initiale pour le programme 145 (l'écart est de 34,94 M€, le programme 114 (l'écart est de 19,11 M€) et le programme 355 (l'écart est de 10,13 M€). L'exécution du programme 344 est inférieure à la prévision initiale de 10,26 M€.

Par rapport aux CP ouverts au niveau de la mission (59,56 Md€), 0,79 Md€ n'a pas été consommé en 2024 (contre 1,24 Md€ en 2023) en raison d'annulations budgétaires conséquentes en cours d'exercice sur le programme 117 (800 M€ par décret puis 537 M€ en LFG). Les CP ouverts restants sur ce programme (770,43 M€) représentent l'essentiel des CP encore disponibles. S'y ajoutent de plus faibles montants de 892 K€ sur le programme 145 et de 1,50 M€ sur le programme 344. Sur le programme 114, une annulation en cours d'exercice de 100 M€ a été plus que compensée par une dotation de crédits évaluatifs à hauteur de 140,14 M€ en fin de gestion : au final, 21,03 M€ de CP n'ont pas été utilisés. Du fait du fonctionnement du programme 369, les CP ouverts ont été intégralement consommés.

En revanche, les dépenses du programme 355 ont dépassé les crédits ouverts pour un montant de 1,13 M€, mais il s'agit d'un programme doté de crédits évaluatifs.

Graphique n° 5 : de la LFI 2024 à l'exécution (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

III - Une baisse des dépenses liée à la provision pour charge d'indexation des OAT indexées du fait du ralentissement de l'inflation

Après avoir régulièrement baissé jusqu'en 2020, les crédits de paiement consommés augmentent de 53 % de 2021 à 2024. Les hausses de dépenses des programmes 117 et 369 expliquent la quasi-totalité de cette augmentation : la dépense du programme 117 a augmenté de 30 %, soit de 11,46 Md€ entre 2021 et 2024 du fait de la hausse de la charge d'intérêt, tirée par le volume de la dette, l'inflation (en particulier pour l'augmentation de la provision pour charge d'indexation des obligations assimilables du Trésor indexées ou OATi) et l'augmentation des taux de court terme. La dépense du programme 369 créé en 2022, correspond à une année de remboursement du capital de la dette dite « covid » et s'établit autour de 6,5 Md€.

Pour l'exécution 2024, les dépenses des programmes 117, 355 et 369, ont baissé par rapport à ceux de l'exécution 2023 (cf. tableau n° 2). Ces baisses proviennent de la diminution de l'inflation cette année, qui explique la forte baisse de la charge d'indexation du capital des obligations indexées (6,97 Md€ en 2024 contre 15,80 Md€ en 2023)¹.

Dans le PLF pour 2025, les prévisions pour les années 2025 à 2027 sont croissantes (54,21 Md€ pour 2025, 59,40 Md€ pour 2026 et 69,03 Md€ pour 2027) en raison d'une estimation à la hausse de la charge d'intérêt².

Tableau n° 2 : exécution par programme 2020-2024 (CP en M€)

Programme	114	117	145	336	338	344	355*	369	Total
2020	93	35 802	58	98	-	179	400	-	36 230
2021	298	37 807	65	62,5	-	191	689	-	38 424
2022	1 512	50 713	56	0	-	175	824	1 885	54 342
2023	1 665	53 874	73	-	-	178	905	6 586	62 377
2024	1 922	49 268	106	-	-	177	817	6 475	58 765

Source : Cour des comptes, Chorus. * : programme créé en 2020 et rattaché à la mission en 2024.

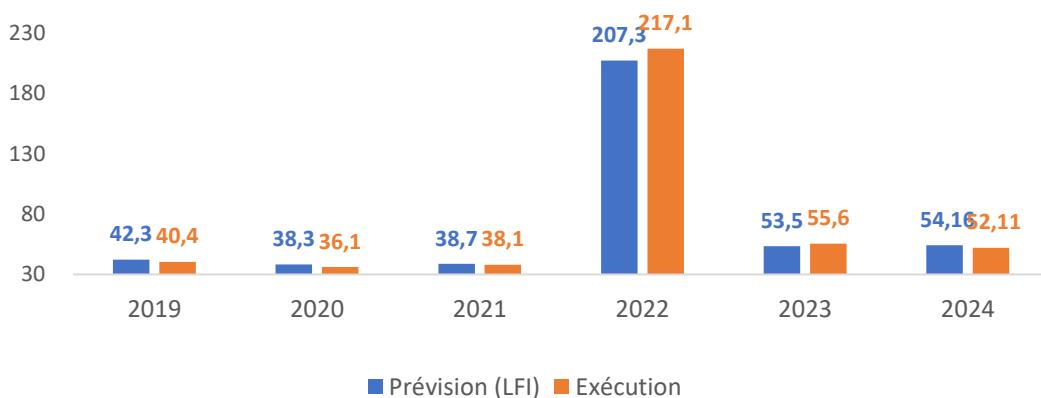
La budgétisation de l'amortissement de la dette covid en dépense de fonctionnement est liée au circuit financier mis en place, qui voit transiter la dépense de l'État par la Caisse de la dette publique (CDP), alors que, par nature et par destination, il s'agit d'une dépense de trésorerie ; ce faisant, elle fausse la lecture par titre du budget de l'État. Pour l'exécution de

¹ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 du compte de commerce 903 – *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*.

² Dans le PAP du P117, le scénario de taux à moyen et long terme retient l'hypothèse de taux longs qui se maintiendraient voire continueraient à croître dans le contexte du resserrement quantitatif de la politique monétaire de la BCE : le taux à 10 ans s'élèverait alors à 3,3 % fin 2024 et à 3,6 % fin 2025.

2025, la loi de finances initiale pour 2025 a supprimé le programme 369, sans que le devenir des restes à payer soit précisé.

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2020-2024 (AE, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

L'écart de 2,04 Md€ en 2024 entre la prévision initiale d'AE et leur exécution est proche de l'écart de 2023 (2,09 Md€) et de ceux constatés avant les ajustements budgétaires de 2022.

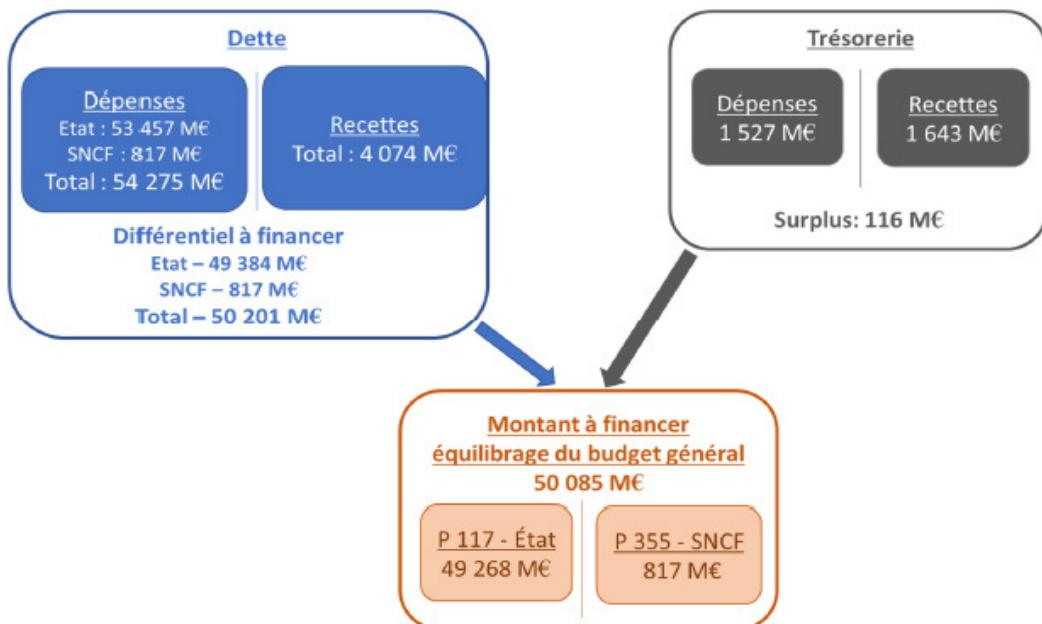
Graphique n° 7 : LFI et exécution 2020-2024 (CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

La dépense de la mission se décompose en plusieurs agrégats, dont le principal, celui de la charge de la dette (50,08 Md€), en représente 84 % (dépense de titre 4). Il se décompose en 49,27 Md€ de charge de la dette du programme 117 et 817 M€ de charge de la dette SNCF reprise par l'État du programme 355. Cet agrégat résulte des dépenses brutes (54,28 Md€) réduites des recettes (4,07 Md€) et du surplus de trésorerie (116 M€ en 2024) du compte de commerce 903.

Graphique n° 8 : économie du compte de commerce 903, exercice 2024



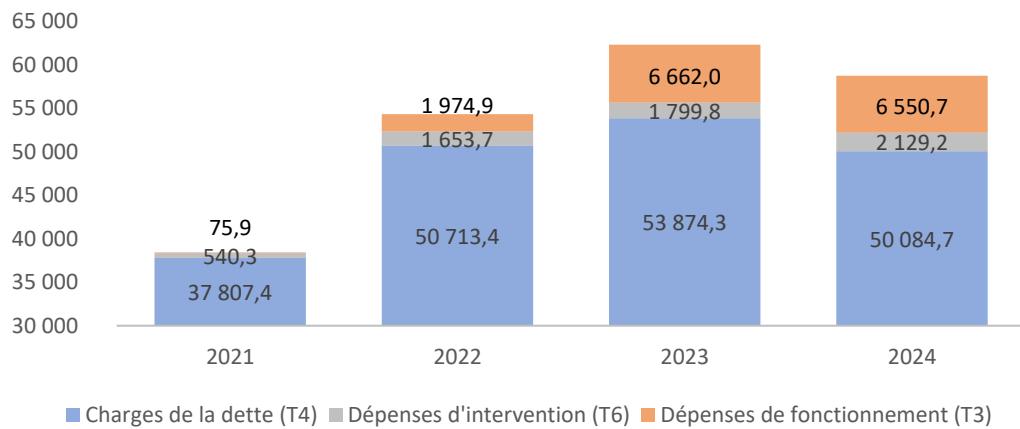
Source : Agence France Trésor, Cour des comptes

La dépense brute de 54,28 Md€ de la charge de la dette en 2024 découle de la somme des 817 M€ de dette reprise de la SNCF avec 53,46 Md€ de dépenses brutes relatives à la charge de la dette de l'État hors reprise. Cette dépense brute de 53,46 Md€ se répartit en 46,45 Md€ de charge d'intérêt des titres, dont 2,48 Md€ sur les OATi et 43,97 Md€ sur les OAT nominales et les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) et en 6,97 Md€ de charge d'indexation du capital des obligations indexées. La ventilation des 4,07 Md€ de recettes et des 116 M€ entre ces différents composants n'est pas réalisable. Or, c'est le net ou « montant à financer » de 50,08 Md€ qui est porté aux programmes 117 et 355.

Les dépenses relatives à la dette covid du programme 369 (6,47 Md€) ne sont pas classées en charges de la dette de l'État (titre 4) mais en fonctionnement (titre 3) en raison du transit par la Caisse d'amortissement de la dette publique via le compte de participations financières de l'État (cf. IV ci-dessous).

Les appels en garantie des PGE s'élèvent à 1,74 Md€ et représentent la quasi-totalité des dépenses d'intervention du titre 6. S'y ajoutent les 74,67 M€ d'appels en garantie au titre de l'action n° 4 du programme 114, qui concernent l'assurance-prospection et la garantie du risque exportateur (cf. annexe n° 3) et 105,0 M€ au titre du programme 145 – *Épargne*.

Graphique n° 9 : les dépenses 2020-2024 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

IV - Des restes à payer importants en raison du traitement de la dette covid qui devront être annulés en 2025

Parmi les trois programmes de la mission qui fonctionnent sur une logique d’engagement initial des autorisations d’engagement (AE), couvertes chaque année par des crédits de paiement (CP), se trouve le programme 369 qui a été supprimé en première lecture du PLF pour 2025 au Sénat, comme recommandé par la Cour.

Pour mémoire, ce programme créé en 2022 isolait la fraction de dette « covid » faisant l’objet de crédits et de dépenses budgétaires pour son amortissement, au risque d’une confusion entre opérations budgétaires et opérations de financement³. Ce surcroît de dette lié à la covid 19, estimé à 165,0 Md€, a donné lieu à l’engagement dès 2022 de ce montant en AE qui devait être apuré, en théorie, en 2042. Une fois déduits les 6,47 Md€ de crédits de paiement pour l’exercice 2024, les restes à payer sont de 150,05 Md€ fin 2024.

Ce programme 369 nuisait à la lisibilité du budget général sans avoir d’utilité :

- les 165,0 Md€ ont été entièrement inscrits en AE pour 2022, ce qui provoque un écart majeur entre les AE et CP de la mission *Engagements financiers de l’État* et en réduit la lisibilité budgétaire ;
- l’amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie au sens de l’article 25 de la Lolf et ne relève pas des charges budgétaires de l’État au sens de son article 5. Une telle opération ne devait donc pas être retracée dans le budget de l’État. Inversement, le tableau de financement, réservé aux opérations de trésorerie de l’État, fait apparaître cet abondement budgétaire ;

³Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire de la mission « Engagements financiers de l’État », in Le budget de l’État en 2022 (résultats et gestion), mars 2023.

- cette opération ne modifie pas le montant de dette que l'État doit rembourser à long terme. En revanche, elle vient annuellement dégrader son solde budgétaire, puisque le budget général est, par le programme 369, sollicité pour rembourser ce surplus de dette covid.

Ce programme a été supprimé par la loi de finances initiale pour 2025 comme recommandé dans le rapport de la Cour sur le budget de l'État pour l'exécution de 2023. Cette suppression devrait impliquer l'annulation des autorisations d'engagement non couvertes, soit 150,05 Md€.

Tableau n° 3 : restes à payer des programmes de la mission

Programmes	Restes à payer (en M€)		
	Au 31/12/2022	Au 31/12/2023	Au 31/12/2024
P.145 – Épargne	0,13	0,11	0,55
P.344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	1 221	1 043	865
P. 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19	163 115	156 568	150 054

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

Les restes à payer du programme 145 correspondent notamment aux frais et commissions de gestion des primes d'épargne logement du quatrième trimestre 2024 (AE engagées non payées).

À la création du programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, la totalité des 2,99 Md€ d'AE a été engagée. Ces AE sont couvertes chaque année par des CP correspondant aux versements réalisés dans le respect des échéanciers des conventions signées avec les collectivités et qui doivent s'étaler jusqu'en 2028. Les restes à payer sont de 0,86 Md€ pour 2024.

Les programmes 114, 117, 336, 338 et 355 ne comportent pas d'engagements non soldés au titre des exercices précédents.

V - La dépense sur moyenne période : une évolution dictée par la charge de la dette

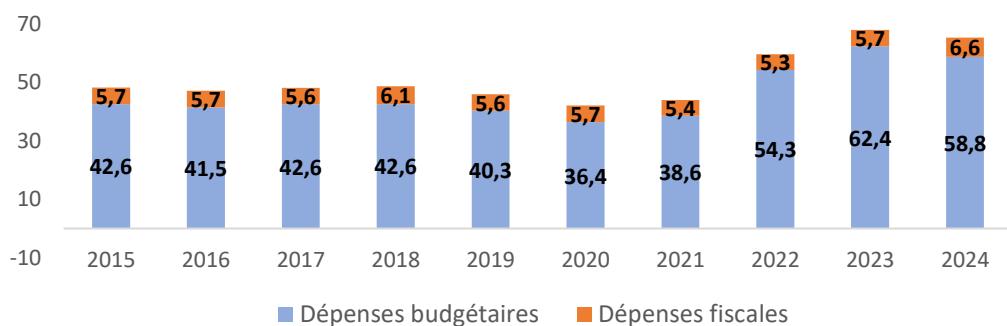
Sur les dix dernières années, les moyens de la mission *Engagements financiers de l'État* ont évolué en fonction principalement de la charge de la dette, qui en représente 84 %. Entre 2022 et 2024, le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* est venu grever la comparabilité des chiffres, en ajoutant près de 6,5 Md€ de dépenses budgétaires chaque année. La suppression de ce programme devrait rendre les montants des autres programmes plus comparables, excepté celui du programme 117.

Les autres dépenses budgétaires de la mission (épargne, majorations de rentes jusqu'en 2018, emprunts à risques à partir de 2015, mécanisme européen de stabilité) sont marginales dans l'évolution globale de la dépense. Ces charges avaient diminué de plus 1 Md€ entre 2010

et 2020, principalement sous l'effet de la réduction des dépenses du programme 145 – *Épargne*. Depuis, la hausse des dépenses résultant d'appels en garantie sur les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire a partiellement compensé ce mouvement.

Enfin, les dépenses fiscales, dont le périmètre a très peu évolué oscillent depuis 2025 entre 5,5 et 5,7 Md€, avant d'atteindre 6,75 Md€ en 2024.

Graphique n° 10 : dépenses budgétaires et fiscales - 2015-2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes

VI - L'incidence des dépenses sur l'environnement

L'essentiel des crédits budgétaires et des dépenses fiscales de la mission *Engagements financiers de l'État* n'est pas coté. Les programmes 117, 355 et 369 concernent des charges de la dette ou des amortissements de dettes qui ne relèvent pas du périmètre sur lequel les cotations sont réalisées. Aucun crédit n'est ouvert sur les programmes 336 et 338. Seuls les programmes 114, 145 et 344 entrent dans le champ des cotations du « budget vert ». Pour le PLF 2024, les crédits budgétaires et la majeure partie des dépenses fiscales concernées sont cotés comme ayant un impact neutre sur l'environnement.

Tableau n° 4 : répartition des dépenses de la mission en fonction des cotations (en Md€)

Montants cotés	Prévisions pour 2024 (PLF 2024)		Prévisions pour 2025 (PLF 2025)	
	Crédits budgétaires	Dépenses fiscales	Crédits budgétaires	Dépenses fiscales
Favorables	0,0	0,23	0,0	0,26
Neutres	2,16	6,29	1,29	6,74
Défavorables	0,0	0,07	0,0	0,08
Total cotés	2,16	6,59	1,29	7,08

Source : Cour des comptes à partir des données brutes accessibles en ligne des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État et du tome II des Voies et moyens annexés aux PLF 2024 et 2025, dénommés « budget vert ».

La cotation favorable de 0,06 Md€ de crédits budgétaires du programme 145 dans le PLF 2023 a été remplacée par une cotation neutre dans le PLF 2024, car les travaux de réparation et

d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens, que la modulation des primes des plans et comptes épargne-logement en fonction du diagnostic énergétique du logement a pour but de soutenir, restent marginaux à l'heure actuelle.

Les dépenses fiscales favorables prévues au PLF 2024 s'élèvent à 0,23 Md€, ce qui représente 3,5 % des 6,59 Md€ de dépenses fiscales cotées pour la mission. Leur montant a crû par rapport à celui de la LFI 2023 (0,16 Md€). Elles couvrent trois dépenses fiscales du programme 145 – *Épargne* cotées favorables sur l'axe « atténuation climat », pour lesquelles des quotes-parts sont déterminées sur la base de l'encours associés aux trois livrets d'épargne⁴:

- l'exonération des intérêts des livrets de développement durable (LDDS) est estimée favorable à 35 %, soit à 131,3 M€ en PLF 2024 en ce qu'elle facilite l'orientation de l'épargne vers le financement de PME innovantes et la réalisation de projets en faveur de l'environnement et de la transition énergétique ;
- l'exonération des intérêts des livrets A, à hauteur de 10 %, pour 90,6 M€ ;
- l'exonération des intérêts des livrets bleus, à hauteur de 10 %, pour 7,8 M€.

Tableau n° 5 : reconstitution des cycles 2023 et 2024 des dépenses favorables

	Cycle 2023			Cycle 2024	
<i>En M€</i>	PLF 2023 (avant changement de méthode)	LFI 2023 (PLF 2024)	Exécution 2023 (PLF 2025)	PLF 2024	LFI 2024
<i>LDDS</i>	-	56,4	57,8	131,3	134,4
<i>Livrets A</i>	-	38,6	39,5	90,6	95,0
<i>Livrets bleus</i>	-	3,5	3,6	7,8	8,0
Total	161,0	98,5	100,9	229,4	237,4

Source : Cour des comptes

La cotation neutre des crédits des programmes 344 et 336 résulte, pour le premier, du fait que les collectivités territoriales ayant souscrit des prêts et contrats financiers structurés à risque n'étaient pas obligées, lors de leur souscription au fonds de soutien de l'État, d'engager des dépenses ayant un effet sur l'environnement, et pour le second, par l'absence de dépense.

Les garanties du programme 114 ne peuvent pas être cotées en prévision, car une cotation favorable pourrait produire un effet pervers, celui de prévoir plus de crédits budgétaires pour les garanties vertes déficitaires et d'inciter au non remboursement de ces appels dans les secteurs « verts ». En effet, ces garanties ne sont appelées qu'en cas de sinistre ou de défaillance d'entreprise, par exemple si les indemnisations liées aux sinistres sont supérieures à la somme des primes d'assurance et des récupérations sur d'anciens sinistres. L'indemnisation à la suite d'un sinistre permet toutefois de poursuivre une action favorable à l'environnement, mais elle ne peut pas être valorisée, car elle ne traduit pas d'effet de levier en termes de financement.

⁴ L'affichage des quotes-parts diffère selon qu'il s'agisse du LDDS ou des livrets A et bleu. Les emplois verts du fonds d'épargne sont concentrés sur le LDDS à hauteur du montant collecté et le surplus est alloué aux livrets A et bleu.

Une cotation « favorable » des seuls crédits exécutés relatifs aux appels en garantie serait envisageable, à la condition de ne pas produire d'effet pervers. Cette cotation ne pourrait donc pas être prise en compte dans un indicateur visant à augmenter, en termes prévisionnels, les cotations favorables ou neutres au détriment des cotations défavorables.

Les effets sur l'environnement du désendettement des exploitants agricoles installés en Corse au titre de l'action n° 1 pourraient être analysés plus précisément. Les effets environnementaux des garanties appelées au titre du soutien au domaine du logement de l'action n° 2 dans le cadre du fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) sont plus ambigus (nature du logement, performance énergétique, etc.).

Au sein de l'action n° 3, les crédits exécutés pour les garanties appelées au titre des prêts garantis par l'État (PGE) en faveur des grandes entreprises pourraient, le cas échéant, être cotés favorables à la hauteur des efforts réellement fournis pour respecter les engagements environnementaux pris lors de la souscription de ces PGE⁵. Plus largement, les éventuels crédits évaluatifs pourraient être cotés en cohérence avec l'impact environnemental des dossiers associés à ces appels en garanties, une fois réalisés. En outre, les appels en garantie visant à prendre en charge une partie du coût de la dépollution des terrains des filiales de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE) pourraient être cotés favorables, une fois exécutés.

L'ouverture de crédits portant sur le développement à l'international de l'action n° 4 vise à compenser les déficits du compte de commerce 915 – *Soutien financier au commerce extérieur* l'année suivant la survenance du déficit. Un travail d'évaluation du caractère durable de la politique de soutien au commerce extérieur a débuté en 2022, prenant appui sur une méthode en ligne avec la taxonomie européenne. Les résultats de 2023 sont décrits dans le budget vert annexé au PLF pour 2025. Les polices de garanties civiles accordées par l'État en 2023 portent sur des contrats concernant à 88,2 % des activités éligibles à la taxonomie et à 35,2 % des activités alignées. Concernant l'encours civil en gestion, il concerne à 85 % des activités éligibles à la taxonomie et à 11,4 % des activités alignées à la taxonomie.

Par construction, une cotation individuelle systématique de tous les dossiers de garantie en gestion à Bpifrance Assurance Export serait requise une fois les appels exécutés – dès leur ouverture ou, pour le stock existant, à l'apparition de tout nouvel évènement, notamment l'octroi de bonus environnementaux pour l'assurance-crédit à l'export (une demande de 3 M€ en 2024 non encore approuvée, sept octrois en 2023, contre 15 en 2022 et 11 en 2021)⁶. Ce travail serait d'autant plus appréciable que Bpifrance Assurance Export indique avoir mis en place des outils, en particulier sur l'assurance-crédit et l'assurance protection, qui permettent de mesurer l'alignement des garanties appelées avec les objectifs environnementaux.

Selon Bpifrance Assurance Export, près de 95 % du montant total des encours a été coté en 2023. La direction générale du Trésor a indiqué son souhait d'obtenir plus de précisions sur les méthodes de cotation de Bpifrance, formulant l'hypothèse que leurs cotations ne tiennent

⁵ Comme Renault, Air France doit participer aux efforts environnementaux, en baissant ses émissions de CO₂, en incorporant des bio-carburants et en mobilisant les acteurs de la filière.

⁶ Le bonus environnemental vise à accompagner les projets durables au sens de la taxonomie européenne grâce à la maximisation du financement garanti pour le dispositif d'assurance-crédit et la baisse des exigences de part française pour les prêts du Trésor.

pas compte des critères « *Do no significant harm* » de la taxonomie européenne, mais des « *International Finance Corporation Performance Standards* », moins exigeants.

Pour 2025, la direction générale du Trésor prévoit de publier l'empreinte carbone du portefeuille des garanties de l'État en s'appuyant sur la méthodologie de référence mondiale « *Partnership for Carbon Accounting for Financials* ». Bpifrance Assurance Export prévoit d'adhérer à la « *Net-Zero Export Credit Alliance* », qui rassemble les agences de crédit à l'export s'engageant à contribuer à la neutralité carbone d'ici à 2050, et aux principes de l'Équateur, standard de référence en matière d'analyse environnementale et sociale des projets.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les projets à l'étranger dans le secteur des énergies fossiles sont exclus des garanties publiques à l'exportation sauf exceptions permettant d'améliorer la sécurité et les performances environnementales des installations existantes, ou pour les centrales thermiques venant améliorer l'intensité carbone du mix électrique du pays récipiendaire. À ce titre, un nombre important de projets de garanties ont été refusés.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

1. (Recommandation reconduite) *Introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114 (direction générale du Trésor, direction du budget).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Le programme n° 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État, un ajustement moindre qu'en 2022 et 2023*

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*⁷. Les crédits consommés sur le programme 117 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 qui relèvent exclusivement du titre 4.

La LFI pour 2024 a ouvert 51,37 Md€ sur ce programme (en AE – CP). 800 M€ ont été annulés par décret avant que la loi de fin de gestion n'annule 537 M€. Au total, le programme a bénéficié de 50,04 Md€ de CP disponibles.

L'exécution 2022 avait atteint 50,7 Md€ et les crédits avaient dû être augmentés en cours d'exercice de plus de 12 Md€, notamment pour faire face à l'augmentation de la charge d'indexation du capital des OATi et OATEi, titres indexés respectivement sur l'inflation en France et en zone euro⁸. En 2023, 3,83 Md€ avaient été ouverts en fin de gestion, pour aboutir à une sous-exécution de 0,78 Md€ de la totalité des crédits. L'exécution en 2024 de 49,27 Md€ sur ce programme, est inférieure aux crédits ouverts en LFI.

Cette charge est principalement constituée des intérêts des OAT et titres de court terme (bons du Trésor à taux fixes et intérêts précomptés), pour 46,45 Md€ et de la charge d'indexation du capital des OAT indexées, pour 6,97 Md€. De ces éléments sont déduits 4,07 Md€ de recettes liées aux modalités d'émission des OAT et 0,72 Md€ de surplus des opérations de trésorerie. 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*.

⁷ Le compte de commerce 903 étant aussi complété par un abondement à hauteur de 905 M€ provenant du programme 355 consacré à la reprise de la dette SNCF.

⁸ 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. La provision pour indexation du capital des titres indexés pour 2022 s'élevait dans le PLF à 4,055 Md€. La dépense d'indexation du capital des titres indexés s'était finalement élevée à 15,53 Md€ sur 2022.

II - Le programme n° 114 – *Appels en garantie de l'État* : une sollicitation inférieure à la prévision

Les dépenses budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* découlent de la mise en jeu de garanties octroyées par l'État de natures diverses : garanties de passifs, opérations d'assurance, garanties d'achèvement, etc. (cf. annexe n° 3). Le programme est constitué de crédits évaluatifs. Depuis 2019, la DGFIP centralise le recensement des garanties octroyées par l'État au moyen du « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État », appelé par son acronyme « Tigre », à partir du recueil des contributions des ministères. Le directeur général du Trésor, en tant que responsable du programme, assure le recensement des garanties de l'État pour les dispositifs relevant du périmètre des ministères financiers.

A - La hausse de l'encours sur lequel portent les garanties de l'État

Un encours garanti par l'État en hausse

L'encours total sur lequel portent les garanties de l'État est de 1 061,7 Md€⁹, accru en 2024 de 33,3 Md€¹⁰. L'encours portant sur les dettes garanties a décrue de 25,2 Md€, tandis que celui sur les garanties liées à des missions d'intérêt général a progressé de 59,1 Md€ et que les garanties de passif ont baissé de 0,6 Md€ (voir tableau suivant – données provisoires pour 2024). Composant de l'encours de dette garantie, l'encours des prêts garantis par l'État (PGE) et des PGE « Résilience » était de 32,5 Md€ au 31 décembre 2024 (montant non définitif).

Tableau n° 6 : encours des engagements hors bilan de l'État (en Md€)

Catégories d'engagements	Exemples	2022	2023	2024*
Dette garantie	PGE, FESF, FGAS, Dexia, Unédic, AFD, UESL	308,1	286,1	260,9
Garanties liées à des missions d'intérêt général	Bpifrance Assurance export, CFDI, livrets d'épargne, Natixis...	632,8	714,2	773,9
Garanties de passif	CNP, CNIEG, CNAVTS, SNPE, Puymorens	29,4	28,1	27,5
Total		969,1	1 028,4	1 061,7

Source : direction générale du Trésor, *données provisoires, la campagne de recensement étant en cours et des demandes de correction par la Cour des comptes sont en attente de traitement.

Le programme 114 se compose de quatre actions (cf. annexe n° 3) :

- l'action n° 1 « Agriculture et environnement » ;

⁹ Source : CGE prévisionnel 2024 (périmètre dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif). Au-delà des engagements hors bilan retracés ci-dessous, une partie des encours fait l'objet de provisions inscrites au bilan (3,8 Md€ pour 2024 à titre provisoire, 4,95 Md€ en 2023, 6,05 Md€ en 2022, contre 6,2 Md€ en 2021, 8,9 Md€ en 2020, 1,9 Md€ en 2019). Les promesses de garantie sont retracées dans un autre agrégat (montant non comptabilisé à ce jour pour 2024, 12,1 Md€ pour 2023, 10,3 Md€ en 2022, 9,2 Md€ en 2021, 10,8 Md€ en 2020).

¹⁰ Données provisoires en attente de l'arrêté définitif des comptes certifié par la Cour.

- l'action n° 2 « Soutien au domaine social, logement, santé » ;
- l'action n° 3 « Financement des entreprises et industrie » ;
- l'action n° 4 « Développement international de l'économie française » .

Au sein de l'action n° 3, le PGE pour les entreprises touchées par l'épidémie de covid 19 a pris fin le 30 juin 2022. Les garanties accordées pour les PGE « Résilience » ouverts aux entreprises ayant subi les conséquences économiques du conflit en Ukraine ont pris fin le 31 décembre 2023. La LFI pour 2024 et trois arrêtés publiés de janvier à septembre 2024 ont créé dix dispositifs de garantie de l'État (cf. annexe n° 4).

Les garanties des PGE et PGE « Résilience » ont été appelées à hauteur de 1,741 Md€ sur l'exercice 2024. De novembre 2023 à octobre 2024, la consommation des crédits sous Chorus a été de 1,740 Md€ au titre des PGE (les deux dernières mensualités de 2024, d'un montant de 247,4 M€, ont été versées en 2025). Ces crédits concernent, en 2024, 29 061 entreprises (34 586 dossiers) au titre des PGE et 23,2 M€ au titre des PGE « Résilience » pour 104 entreprises (127 dossiers)¹¹. Ces nombres et montants sont en hausse par rapport à 2023 : les garanties de plus de 31 500 dossiers de PGE avaient été appelées pour plus de 26 000 entreprises et un montant appelé de 1,617 Md€. Les garanties appelées au titre des PGE « Résilience » concernaient 68 dossiers pour 65 entreprises et un montant appelé de 4,258 M€.

Le prêt garanti par l'État (PGE) dit « classique »

Ce prêt vise à soutenir le financement bancaire des entreprises pour un plafond de 300 Md€ et a pris fin au 30 juin 2022. Il peut couvrir jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires 2019 (25 %) ou deux années de masse salariale. Il est soit remboursé immédiatement, soit amorti sur un à cinq ans supplémentaires (ou quatre ans en cas de décalage d'un an supplémentaire de l'amortissement du capital), en restant sur une durée maximale de six ans. Aucun remboursement n'est exigé la première année, et si l'entreprise en fait la demande à sa banque, seuls les intérêts sont payés la deuxième année. L'étalement du remboursement des PGE des petites et moyennes entreprises (PME) a été réalisé selon une tarification maximale de 1 à 1,5 % pour des prêts remboursés avant 2023 (incluant la prime de garantie de 0,25 % la première année), et de 2 à 2,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2024 à 2026, coût de la garantie de l'État compris¹². Les grandes entreprises se sont engagées en contrepartie à ne pas verser de dividendes à leurs actionnaires et à ne pas procéder à des rachats d'actions en 2020. Après pré-accord de la banque et enregistrement auprès de Bpifrance, le dossier est instruit par la direction générale du Trésor, appuyée par Bpifrance Financement SA. Une fois la garantie accordée par l'État, la banque l'octroie à l'entreprise.

¹¹ Le nombre de bénéficiaires de PGE ayant fait appel à la garantie n'est pas précisément suivi.

¹² La garantie de l'État couvre un pourcentage du montant des capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance jusqu'à la d'échéance de son terme, sauf à ce qu'elle soit appelée avant, lors d'un événement de crédit, en fonction de la taille de l'entreprise (nombre d'emplois et chiffre d'affaires).

Le prêt garanti par l'État dit « Résilience » (PGER)

Créé le 7 avril 2022 et ouvert jusqu'au 31 décembre 2023, le PGE « Résilience » remplace le PGE « classique ». Ce prêt vise à soutenir la trésorerie des entreprises affectées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine¹³. Il peut couvrir jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires annuel moyen au cours des trois dernières années et est cumulable avec les PGE déjà obtenus. Les entreprises détentrices d'un PGER peuvent donc emprunter au total jusqu'à 40 % de leur chiffre d'affaires.

Un étalement possible sur plus de six ans en cas de risque de restructuration de dettes

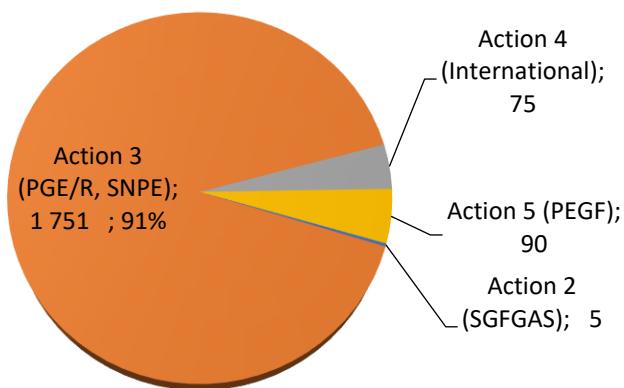
Pour ces deux prêts, à la suite de l'accord de place du 19 janvier 2022 renouvelé en janvier 2024, les TPE et les PME peuvent aménager la période de remboursement sur deux à quatre années supplémentaires, jusqu'à dix ans, en cas de risque de restructuration de dettes, sous l'égide de la médiation du crédit de la Banque de France et demander leur rééchelonnement jusqu'au 31 décembre 2026.

B - Des dépenses budgétaires dominées par les appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE)

Pour l'exercice budgétaire 2024, la dépense du programme 114 est de 1,92 Md€. Elle résulte surtout de dépenses d'intervention¹⁴, qui correspondent pour l'essentiel aux appels en garantie pour les PGE et PGE « Résilience » de l'action n° 3 (1,75 Md€).

Pour l'action n° 3, l'écart entre la LFI (1,56 Md€) et l'exécution (1,75 Md€) est de 188 M€. La prévision des appels en garantie des PGE et PGER (1,44 Md€) a été inférieure à l'exécution (1,74 Md€). Les estimations des PGE ont été rehaussées en cours d'année sur la base d'une modélisation réalisée avec la Banque de France.

Graphique n° 11 : répartition des dépenses appelées en garantie, en M€



Source : Cour des comptes

¹³ Housse du prix de certaines matières premières, ruptures de chaînes d'approvisionnement, suspension de paiements en provenance de la Russie ou d'Ukraine ou perte de débouchés commerciaux, etc.

¹⁴ Les dépenses de fonctionnement (74,67 M€) correspondent aux appels de garantie passés pour l'action n° 4. Les rémunérations de la gestion des fonds, restent marginales. Pour ces garanties, la rémunération de Bpifrance est portée au programme 134 – *Développement des entreprises et régulation*.

1 - Des dépenses budgétaires croissantes en 2024 et supérieures à la prévision sur les PGE, des appels minimes sur les autres dispositifs de crise

a) Les prêts garantis par l'État, une sinistralité en 2024 plus élevée qu'en 2023

Les estimations transmises par la Banque de France et Bpifrance à la direction générale du Trésor en août 2023 pour la préparation du PLF pour 2024 prévoient des décaissements d'appels en garantie sur l'année 2024 à hauteur de 1,443 Md€ pour l'action n° 3 sur la base des modélisations de la Banque de France (cf. encadré sur les modalités de projection infra), prévisions qui ont été ajustées à 1,543 Md€ en LFG pour 2024, avec un écart de 2 M€ par rapport à la sinistralité constatée.

Tableau n° 7 : appels en garantie pour les PGE et PGER fin 2024 (en M€)

Motif de l'appel en garantie de l'État	Nombre cumulé de dossiers	Montant cumulé du nominal	Montant cumulé garanti (jusqu'à 90 % du nominal)	Montant cumulé des appels en garantie
Premier impayé	4	0,384	0,345	0,190
Déchéance du terme du crédit ¹⁵	20 534	1 091	982	709,6
Inconnue	2	56	50	43
Liquidation amiable	2	0,15	0,135	0,121
Liquidation judiciaire	54 75	3 442	3 098	1 686
Procédures collectives étrangères	3	0,4	0,36	0,390
Procédure de traitement des sorties de crise	96	10,8	9,710	7,635
Redressement judiciaire	15 847	2 414	2 173	1 610
Restructurations	106	188	169	134
Restructurations < 6 ans*	30	240	216	120
Restructuration > 6 ans	12	269	242	212
Rétablissement professionnel	73	1,39	1,25	0,82
Sauvegarde ¹⁶	2 930	744	670	502
Total général	94 389	8 457	7 612	5 026

Source : direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

Au 31 décembre 2024, les garanties ont été appelées, en cumul, à hauteur de 5,03 Md€ (contre 3,28 Md€ fin 2023) et portent sur un montant nominal cumulé de prêts de 8,46 Md€ (contre 4,81 Md€ fin 2023) garanti à hauteur de 7,61 Md€. De janvier à décembre 2024, un montant de 1,741 Md€ de garanties a été appelé et versé, pour un montant nominal de prêt supplémentaire de près de 4 Md€.

Ces appels, en cumulé, portent sur près de 94 400 dossiers de PGE, soit sur plus de 36 000 dossiers ouverts en 2024 (contre 31 475 dossiers ayant appelé leur garantie en 2023). Ce nombre est à rapporter à 564 000 dossiers environ de PGE et de PGE « Résilience » souscrits et restants dus au 31 décembre 2024 (contre près de 685 000 dossiers restants en cumulé à la même date en 2023).

Le taux de défaillance est de 11,73 % en 2024 (contre 7,3 % en 2023) en rapportant le nombre cumulé de garanties appelées sur le nombre total de dossiers déposés. Rapporté au nombre de dossiers encore ouverts en 2024, il est de 6,4 % (contre 4,6 % en 2023) et concerne à 58,0 % des entreprises en situation de liquidation judiciaire, selon le tableau précédent.

Tableau n° 8 : répartition en nombre et en montant des dossiers de prêt garanti par l'État octroyés par taille d'entreprise – 31 décembre 2024

Taille	Octroi		Remboursement					Appels en garantie cumulés (Md€, % du montant octroyé)
	Nb de dossiers de PGE	Encours (Md€)	Nb restant de dossiers de PGE et part du total* (en %)	Part (en %) de PGE remboursés en intégralité	Capital restant dû en Md€	% de PGE avec durée maximale de remboursement	Part (en %) d'entreprises avec différé supplémentaire	
GE	384	16,21	117 (0,02 %)	63,54 %	1,23	30,5 %	0 %	78,8 (0,48 %)
ETI	15 293	39,96	8 940 (1,59 %)	41,11 %	11,17	56,8 %	50 %	923 (2,31 %)
PME-TPE	788 640	89,00	552 068 (98,39 %)	29,62 %	24,22	71,5 %	56 %	4 024,2 (4,52 %)
Total	804 299	145,13	564 044 (70,12 %)	29,87 %	38,25	71,2 %	54 %	5 026

Source : Bpifrance, à partir des remontées des banques. Les données incluent les PGE « Résilience ». (*) Ne sont pris en compte que les PGE non remboursés totalement et non mise en jeu.

Le capital restant dû des PGE et PGE « Résilience » est de 38,25 Md€ au 31 décembre 2024 selon les données de Bpifrance, ce qui ne représente plus que 26,36 % de l'encours octroyé. Cet encours bénéficie en valeur absolue aux PME et aux TPE. La répartition par taille d'entreprise du nombre de PGE et de l'encours octroyé est plus précise pour la Banque de France, qui s'appuie sur la typologie Fiben, que celle utilisée par Bpifrance.

b) Le décalage dans le temps des appels en garantie des entreprises rencontrant des difficultés

La direction générale du Trésor estime que l'exercice budgétaire 2024 correspond au pic des appels en garantie attendu en 2022, qui a été reporté d'une à

deux années, pour deux raisons : d'une part, 71 % des entreprises ont choisi une durée maximale de remboursement, ce qui a pour effet d'étendre la période de risque de défaillance et de survenue des appels en garantie ; d'autre part, les PME et TPE ont demandé à 56 % un différé supplémentaire d'amortissement de deux ans sur la période maximale de six ans, ralentissant le taux de remboursement de l'encours en 2021 et 2022, et accélérant ce remboursement les années suivantes. Ce comportement a accru le montant moyen des appels en garantie en 2023 et en 2024. Les entreprises les plus fragiles peuvent en outre bénéficier, dans le cadre de l'accord de place de janvier 2022, d'un différé supplémentaire de deux à quatre ans en cas de risque de restructuration de dette qu'elles peuvent demander jusqu'au 31 décembre 2026, ce qui peut décaler plus encore dans le temps le nombre des appels en garantie.

c) Des difficultés persistantes d'évaluation des projections d'appels en garantie

Sur la base des données récupérées par Bpifrance et transmises à la Banque de France et à la direction générale du Trésor, cette dernière produit un fichier mensuel de consolidation relatif aux PGE (dont le fichier « Tigre » constitue la synthèse) qui comprend des données relatives à leur encours, à l'encours garanti pour prêts échus et les motifs d'échéance des prêts. Les appels en garantie sont suivis mensuellement au moyen de deux tableaux qui retracent leur cumul et les nouveaux appels du mois. Les encours de PGE ne sont toutefois connus qu'à l'issue de la campagne de recensement prévue dans le cadre de l'élaboration du compte général de l'État.

Tant les hypothèses posées que les modèles utilisés par la Banque de France, Bpifrance, la direction générale du Trésor et la DGFiP diffèrent, ce qui ne permet pas de garantir la fiabilité des données produites. Ainsi, 106 PGE de grandes entreprises n'avaient pas été identifiés comme complètement remboursés par Bpifrance. Cette mise à jour a diminué le capital restant dû de 3,9 Md€ et augmenté la part des PGE complètement remboursés des grandes entreprises de 28 % à 56 % en août 2024. La direction générale du trésor indique que d'autres corrections d'anomalies détectées sur quelques milliers de PGE seront apportées lors du prochain exercice de prévision.

Les difficultés liées à ce suivi et relevées par la direction générale du Trésor procèdent également du manque d'exhaustivité des informations communiquées par les banques à Bpifrance, qui œuvre à récupérer les données non déclarées et à corriger les anomalies signalées par les banques à la suite de transmission de données erronées et des délais de l'enregistrement des événements par ses systèmes informatiques. Elles portent à la fois sur le montant de capital restant dû et sur le coût net des appels en garanties. Ce coût net s'obtient en retranchant des pertes brutes correspondant aux appels en garantie les gains liés aux primes de garantie.

Les modalités de projection des appels en garantie de l'État sur les PGE

Pour les prévisions pour 2024, la direction générale du Trésor a maintenu ses méthodes de calcul de 2023. Elle calcule la dotation sur la base du capital restant dû garanti au 31 décembre 2023, pour une quotité garantie estimée à 80 % et un taux de sinistralité estimé par la Banque de France à 3,1 %.

L'évaluation de ces projections peut varier en cours d'année. Les estimations se fondent sur les données Fiben de la Banque de France, qui estiment le risque de défaut à horizon d'un an de chaque entreprise réalisant plus de 750 K€ de chiffre d'affaires¹⁷. Au-delà de cet horizon, l'évolution des défaillances d'entreprises sur la durée de vie des PGE reposait initialement sur l'hypothèse d'un scénario distinguant la notion d'année de « crise » de celle d'année « normale », abandonnée en juillet 2022.

Désormais, cette évolution est considérée comme équivalente à l'évolution des niveaux annuels moyens de défaillances observée durant la période 2009 – 2015 qui correspond à une période de dégradation de l'activité et de reprise lentes, accompagnée de défaillances élevées (soit 61 600 défaillances). Selon la Banque de France, le dernier chiffre de défaillances observées s'élève à 64 900 en novembre 2024.

Sur la base de ces hypothèses, la Banque de France a calculé à partir des données au 30 septembre 2024, que les pertes brutes à la suite de défaillances d'entreprises étaient de l'ordre de 6,74 Md€ (soit un taux de perte brute de 4,64 % du montant cumulé de PGE octroyés) contre 6,15 Md€ (4,25 %) pour les estimations au 30 septembre 2023. L'augmentation du montant de pertes brutes provient d'une réévaluation méthodologique du capital restant dû pour les prêts d'entreprises défaillantes.

Ce montant de pertes brutes de 6,74 Md€ se décompose en 5,25 Md€ de pertes « avérées » (1,41 Md€) et « quasi-avérées » (3,84 Md€) et en 1,49 Md€ de pertes « potentielles » sur la base de données datant du 30 septembre 2024.

Le gain brut, modélisé à partir des versements des primes de garantie à l'État, est estimé à 2,78 Md€, soit 1,91 % du total octroyé.

Au 30 septembre 2024, le coût net s'élève donc à 3,96 Md€ (2,73 % du montant octroyé), estimation supérieure à celle du 30 septembre 2023 qui était de 2,84 Md€ (1,97 % du montant total octroyé).

Comme l'an passé, la DGFiP et la Banque de France indiquent poursuivre leurs travaux pour expliquer les raisons de la hausse, poursuivie cette année, de cet écart entre prévision et réalisation (il était de 6 % l'an dernier).

d) Un coût net pour l'État à préciser

Les estimations de la Banque de France disponibles à ce jour ne laissent pas présager un coût significatif pour l'État, lequel dépendra *in fine* du taux de défaut des bénéficiaires des PGE et PGE « Résilience »¹⁸.

Le coût net estimé correspond au coût brut estimé des garanties appelées ou potentielles, réduit des recettes constatées (en cas d'appel en garantie, l'État verse à la banque une avance représentative des pertes attendues).

¹⁷ Ces 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 autour de 5 %.

¹⁸ Cour des comptes, « *Le déploiement des prêts garantis par l'État* », rapport public annuel 2022, février 2022.

Les estimations de la Banque de France doivent être distinguées de la comptabilisation du coût net « constaté » des PGE et PGER en comptabilité générale.

En tenant compte du montant des primes d'émission au 30 septembre 2024, le coût net cumulé de ces appels est estimé à 3,96 Md€ par la Banque de France (cf. encadré sur les méthodes de projection).

En comptabilité générale, le suivi des dossiers de PGE par Bpifrance relayé par la direction générale du Trésor indique, pour la période de décembre 2023 à novembre 2024, un montant net cumulé de 2,08 Md€ (cf. tableau suivant).

Tableau n° 9 : Garanties appelées et recettes constatées pour les PGE et PGER entre 2020 et 2024 (en M€)

Années	Garanties appelées		Recettes constatées	
	Constaté Chorus (déc. N – nov. N+1)	Garanties appelées dans l'année	Constaté Chorus (déc. N – nov. N+1)	Recettes rattachées à l'année
2020	5,1	11,5	277,4	286,1
2021	191,2	300,2	1 773,9	1 869,0
2022	1 372,5	1 351,9	563,6	564,1
2023	1 469,9	1 621,4	273,2	173,6
2024	1 740,2	1 741,4	54,5	55,25
2025*	247,4	-	5,4	-
Total	5 026,4	5 026,4	2 948,1	2 948,1
Coût net 2024			2 078,3	2 078,3

Source : direction générale du Trésor. (*) : versement de novembre et décembre 2024

Bien que la probabilité que les entreprises ayant appelé une garantie sur un PGE reviennent à meilleure fortune ne soit pas encore estimée, les appels en garantie au titre des PGE sont comptabilisés en indemnisations de pertes, non en avances. Seuls quelques reversements réalisés par les banques ont été constatés, pour des montants modiques. Bpifrance les traite depuis 2020 comme des reversements exceptionnels à l'État¹⁹. Ces pertes sont estimées à plus de 150 M€ en cumulé depuis 2020 selon Bpifrance et la DGFIP.

La provision inscrite au titre des PGE dans le compte général de l'État est de 1,753 Md€ fin 2024, contre 2,911 Md€ fin 2023. Son calcul s'appuie sur les données au 30 septembre 2024.

¹⁹ Des développements informatiques sont nécessaires à Bpifrance pour assurer la traçabilité de ces recouvrements.

Les recettes perçues par l'État sur les exercices 2022 à 2024 se composent des commissions nettes comptabilisées par Bpifrance sur l'année civile. Elles ont été de 564,08 M€ en 2022, de 173,57 M€ en 2023 et ont baissé à 55,25 M€ en 2024. Le CBCM les comptabilise de décembre N-1 à novembre N, d'où des montants de 563,62 M€ en 2022, de 273,20 M€ en 2023 et de 54,5 M€ en 2024.

e) Pour le reste du programme, des appels en garantie inférieurs de moitié aux prévisions

Le fonds de garantie paneuropéen (PEGF) a été créé en mai 2020 en réponse à la crise de la covid 19 dans le but de protéger, de manière temporaire, les entreprises – principalement les PME²⁰. Le PEGF visait une dotation à hauteur de 25 Md€ par des contributions bilatérales volontaires apportées par 22 États membres et géré par le groupe Banque européenne d'investissement (BEI).

De 2021 à 2023, un maximum de 200 Md€ pouvait être mobilisé, au moins aux trois-quarts sous la forme d'instruments de partage des risques sur des portefeuilles de prêts (garanties et contre-garanties, lignes de crédits à des fonds de capital-risque ou garanties à des prises de participation, achats titrisés aux banques) et au plus à hauteur d'un quart à des financements de fonds propres. Fin 2023, le montant mobilisable a été abaissé à 188 Md€. En septembre 2024, le montant de garantie devant être constitué par les États membres en proportion de leur quote-part au capital de la BEI a été abaissé de 25 à 23,5 Md€.

La France, dont la part au capital du fonds est de 19,3 %, a vu son plafond de garantie initialement fixé à 4,7 Md€ abaissé à 3,5 Md€. Les fonds appelés pour la période de novembre 2021 à septembre 2024 s'élèvent à 99,27 M€ et les fonds appelables depuis septembre 2024 s'élèvent à 27,06 M€. Les 99,27 M€ se répartissent en un appel de 0,19 M€ en 2021, trois appels en 2022 pour 1,2 M€, quatre appels en 2023 pour 33,1 M€, au motif d'un plus haut niveau de sinistralité, et quatre appels de 2024, d'un montant de 64,7 M€ pour la France, pour 335,7 M€ appelés au niveau de l'UE.

Le montant appelé en France pour 2024 (64,7 M€) représente moins de la moitié du montant de 160,8 M€ estimé en LFI. L'écart entre la prévision et les appels s'est toutefois réduit par rapport à 2023 (377 M€ prévus en LFI pour un total appelé de 33,1 M€).

L'ampleur de la sur-dotation, soulignée l'an passé, reste notable. Selon la direction générale du Trésor, le faible niveau des appels en garantie résulte de la mise en œuvre tardive du fonds, prévue en 2020 et réalisée avec un premier appel en novembre 2021. Elle estime que ce retard se répercute à chaque étape, de l'approbation des opérations à la signature, et au décaissement aux bénéficiaires finaux obtenu après trois à six mois d'attente. Il serait aussi dû à une réévaluation modérée à la baisse de la sinistralité par la BEI.

Au niveau des 22 États contributeurs, le volume de signature des appels en garantie, qui s'élève à 19,8 Md€ en 2024, reste éloigné du montant de garantie devant être constitué par les États membres en proportion de leur quote-part au

²⁰ Au moins 65 % des financements sont réservés aux PME.

capital de la BEI (23,5 Md€), du fait d'annulations d'appels avant signature et d'une sous-consommation des autorisations globales. Sur l'enveloppe de 19,8 Md€ de signatures d'appels en garantie, 13,2 Md€ seulement ont été accordés en 2024.

Concernant les autres garanties que les PGE dans l'action 3 « financement des entreprises et industrie », les dispositifs de garantie ont pris fin en 2023 pour les prêts garantis par l'État et pour la réassurance opérateurs de voyages et séjours (OVS), les prêts participatifs relance (PPR) et obligations relance (OR). Ces derniers ont été moins appelés que prévu (10,8 M€ exécutés pour 87,9 M€ ouverts en LFI). De même, le « fonds de garantie pour les contrats d'électricité et de gaz » n'a pas été mobilisé et les 30 M€ de crédits ouverts ont été annulés par décret.

Tableau n° 10 : garanties émises par l'État en réponse à la crise de la covid (en M€)

Dispositifs	Maximal garanti	Nominal sur lequel portent les garanties	Nominal Fin 2022	Nominal Fin 2023 ²¹	Appels et dépenses budgétaires en 2024
Action 3 - Financement des entreprises et industrie					
PGE Résilience	300 000	144 500 au 30 septembre 2023	400	1 641	23,2
PGE			96 200	53 928	1 717
Dont Aéronautique ²²	1 200	1 200	1 117	1 152	20,4 ²³
Réassurance opérateurs de voyages et séjours (OVS)	1 500	Jusqu'au 31/12/2023	0	0	0
Prêts participatifs relance	6 000 ²⁴	30 % de l'encours du principal des créances acquises, plafonné à 20 Md€ Fin 31/12/23	413	1 611	10,8 (2 appels)
Obligations Relance			320	694	0
BEI – fonds paneuropéen (PEGF)	UE : 24 356 jusqu'en 2023 ; 23 500 à partir de 2024 ; France : 4 695 jusqu'en 2023 ; 3 500 à partir de 2024 ²⁵	France : 3 930	France : 1 010	France : 2 420	64,7 (4 appels trimestriels)
Programme européen SURE ²⁶	UE : 25 000 ; France : 4 408 ²⁷	24 623 pour l'UE 4 341 pour la France au 31 décembre 2022	24 597 pour l'UE 4 336 pour la France		0
Fonds de garantie contrats fourniture d'énergie	2 000	Jusqu'au 31/12/2023	0	0	0
Total garanti (France)	318 608				

Source : direction générale du Trésor

²¹ Les montants 2024 ne seront disponibles qu'à l'issue de la campagne de recensement en cours

²² Le PGE « aéronautique » bénéficie aux fournisseurs et aux plateformes de la filière, pour lesquels le plafond d'emprunt, qui tient compte du montant des stocks, a été relevé.

²³ Versés à la Caisse des dépôts et consignations sur la base d'une convention de 2011.

²⁴ 30 % de l'encours du principal des créances acquises par les fonds (20 000 M€)

²⁵ La quote-part de la France au fonds (19,28 %) est appliquée pour obtenir le montant pour la France

²⁶ Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence.

²⁷ La quote-part française dans le revenu national brut de l'UE, tel qu'inscrit dans le budget de l'UE, est de 17,63 %.

2 - Les garanties antérieures à la crise sanitaire, des montants moins élevés

Hors PGE et PGER, le programme 114 finance les appels en garantie dans les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé, ceux appelés par l'Unédic, l'AFD et les encours des garanties publiques à l'exportation de Bpifrance Assurance Export (cf. annexe n° 3).

Pour l'action 2, l'écart entre la LFI 2024 (34,5 M€) et l'exécution (5 M€) s'est élevé à 29,5 M€, le niveau d'indemnisation ayant été en léger retrait par rapport à 2023. Pour l'action n° 4, l'écart entre la LFI (111,5 M€) et l'exécution (75 M€) résulte de moindres consommations de l'assurance-prospection (72,4 M€ consommés contre 89,5 M€ initialement prévus) et du risque exportateur (2,2 M€ consommés contre 22 M€ prévus).

Au total, les dépenses budgétaires pour ces dispositifs se sont élevées à 105,7 M€ en 2024.

Tableau n° 11 : dispositifs précédant la crise sanitaire et dépense budgétaire 2024 (en M€)

Dispositifs	Montant maximal garanti	Montant effectivement garanti (au 31/12/2024*)	CP en LFI basés sur la sinistralité	Montant appelé / dépense budgétaire en 2024
Action 1 - Agriculture et environnement				
Caisse régionale de Crédit Agricole de la Corse	Aucun	1,3	0,1	0
Action 2 - Soutien au domaine social, logement, santé				
SGFGAS ²⁸	Aucun	57,7	34,5 (2024)	5 (1 appel)
Action 3 - Financement des entreprises et industrie				
SNPE ²⁹	216	198,4	1,2 (2021-2022)	0,4 (3 appels)
Action 4 - Développement international de l'économie française				
Assurance prospection	Aucun	48,8	89,5 (2023)	72,4 (1 appel)
Garantie de change	Aucun	505	0	0
Garantie du risque exportateur	Aucun	533,1	22 (2024)	2,2 (1 appel)
Réassurance au titre des crédits exports de court terme	≤ 5 000 (pour tous les pays)	195,1	0	0
Action 5 – Autres garanties				
AFD Proparco	160	25,5	6,8 (2023)	0,6 (1 appel)
Convention de garantie avec la Cdc (Airbus)	1 000	1126,9	0,5 (2023)	25,1 (1 appel)
Prêt au FMI	2 500	Ppal (2 500) et intérêts	Pas de tirage	0
Relèvement du plafond d'autorisation prêt FMI	500	Non pertinent	Non activé	0
Total garanti	≤ 9 160			

Source : direction générale du Trésor. (*) Données toujours provisoires, la campagne de recensement étant en cours et des demandes de correction par la Cour des comptes sont en attente de traitement

²⁸ Société de gestion des financements et de la garantie de l'accès à la propriété.

²⁹ Société nationale des poudres et explosifs.

III - Le programme n° 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*

Le programme 344 retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux 581 collectivités territoriales³⁰ ayant souscrit des prêts et contrats financiers structurés à risque, créé par l'article 92 de la LFI pour 2014. Ce fonds prend en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé que les collectivités ont à verser pour se défaire de ces prêts et contrats.

Le périmètre du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque

Ce fonds, engagé à hauteur de 2,51 Md€ au 31 décembre 2024, recouvre :

- une aide « de droit commun » aux collectivités ayant remboursé par anticipation ces emprunts structurés à risque, dont le versement fractionné sera effectué par l'agence de services et de paiement (ASP) jusqu'en 2028. Au 31 décembre 2024, elle concerne 904 prêts (en hausse depuis fin 2020 du fait des campagne de versement anticipé des prêts de petit montant) détenus par 553 collectivités pour un montant de 177,13 M€ en 2024 et un montant définitif cumulé de 2,37 Md€ ;
- à titre dérogatoire et subsidiaire, la prise en charge d'une partie des intérêts dus sur les échéances dégradées au-delà du taux d'usure du contrat au titre duquel le fonds de soutien intervient. Cette aide triennale³¹, reconductible jusqu'au terme du contrat ou jusqu'en 2028 sur demande expresse de la collectivité n'est pas applicable aux emprunts indexés sur la parité EUR/CHF. Elle concerne 71 prêts détenus par 43 collectivités pour un montant plafond de 94,06 M€ et a été sollicitée en 2024 à hauteur de 1,27 M€ pour 35 prêts de 26 collectivités ;
- l'aide à la gestion de l'encours de dette structurée, limitée à 2,5 M€ par an pour les 53 collectivités de moins de 10 000 habitants, qui n'a pas été sollicitée en 2024, et s'élève à 0,097 M€.

Après une première campagne de versements anticipés du solde d'aide « de droit commun » pour 277 prêts détenus par 231 collectivités en 2017 et un montant de 15,8 M€, une seconde campagne d'aides « de petit montant » a débuté fin 2021 et a permis de solder 97 prêts détenus par 87 collectivités sur un total de 100 (une collectivité a refus de solder ses trois prêts pour 0,3 M€) pour un montant total de 9,9 M€ en 2023.

La Cour a procédé à l'analyse de ce dispositif dans le cadre de son rapport public annuel de 2018³². Une large part des 2,999 Md€³³ d'AE ouvertes en 2015 avait été engagée dès cet exercice, et le fonds n'a pas été réouvert à l'examen de nouveaux dossiers.

³⁰ Étendues à leurs groupements, établissements publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours.

³¹ Cf. article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014.

³² 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* », février 2018, page 93 et suivantes.

³³ Initialement doté de 50 M€ d'AE en LFI pour 2014 puis de 1,4 Md€ d'AE supplémentaires en LFI pour 2015, le fonds a été porté à 2,999 Md€ d'AE par la loi de finances rectificative pour 2015.

Le montant initial d'autorisations d'engagement de 2,999 Md€ a été abaissé à quatre reprises pour rapprocher le montant des engagements des besoins en crédits de paiement pour couvrir l'ensemble des demandes d'aides (43,515 M€ en 2016, 50 M€ en 2017, 250 M€ en 2018, 120 M€ en 2021). Ce montant est de 2,536 Md€ depuis 2021.

Fin 2024, le fonds est engagé à hauteur de 2,51 Md€, 25 M€ ayant été consommés depuis 2022. Le montant des engagements budgétaires non couverts par des crédits de paiement en cours d'année (estimés à 833 M€ pour le PLF 2024, ils sont de 865 M€ au 31 décembre 2024) s'écarte du montant des restes à payer déduits des conventions signées³⁴ (cf. tableau suivant). Il demeure toutefois insuffisant pour motiver une reprise partielle du fonds engagé.

**Tableau n° 12 : engagements budgétaires et restes à payer au 31/12/2024
(en M€)**

	2020	2021	2022	2023	2024
Engagements budgétaires (AE) non couverts par des paiements	1 707	1 396	1 221	1 043	865
<i>Restes à payer par rapport aux conventions signées (CP)</i>	1 583	1 388	1 206	1 022	839
Différentiel	124	8	15	21	26

Source : direction générale des finances publiques

Un montant de 187,67 M€ de crédits de paiement a été ouvert en LFI pour 2024, auquel s'ajoute le montant du fonds de concours de 11,5 M€ (ensuite annulé³⁵). Des crédits gelés à hauteur de 21,76 M€ (correspondant à la réserve de précaution de 11,24 M€ et à un surgel de 10,52 M€)³⁶ ont été annulés en fin de gestion.

Le total de crédits ouverts s'est élevé à 177,41 M€. Or, un montant de 177,45 M€ de crédits de paiement a été consommé dans Chorus.

La différence de 38 335,38 € résulte des frais de fonctionnement, dont 8 335,38 € dus à l'Agence de services et de paiement (ASP). Elle avait été mise en paiement en octobre et en novembre, dans le respect des conditions de l'article 9 de la Lolf. Elle n'a cependant pas été prise en compte dans le projet de loi de fin de gestion déposé le 6 novembre 2024. Celui-ci prévoyait un surgel en CP à fin d'annulation d'un montant de 529 275 € alors que les crédits disponibles restant étaient de 490 940 €.

³⁴ Le montant des restes à payer et par conséquence, la consommation des CP, évolue soit du fait d'une « désensibilisation » des prêts (passage du dispositif d'aide dérogatoire au dispositif d'aide de droit commun à la suite de refinancements de prêts), soit en raison de l'attribution d'aides à la gestion de l'encours (pouvant être sollicitées jusqu'en 2028) et d'aides complémentaires à la suite de la régularisation d'éventuels impayés.

³⁵ Pour des raisons techniques, une opération neutre de rattachement et d'annulation d'AE et de CP issus de fonds de concours est réalisée pour Dexia et la SFIL chaque année à hauteur de 11,5 M€.

³⁶ Le total des CP disponibles était de 177,41 M€ (réduction faire de la réserve et des surgels).

Pour corriger cet oubli, le département comptable ministériel a demandé à ce que l'ASP mobilise une partie de sa trésorerie. Cette opération a conduit le responsable de programme à solliciter un versement de l'ASP du montant de 38 335 €.

Ce versement devrait avoir eu pour effet de réduire la consommation des crédits de paiement du programme 344. Cependant, aucun texte n'a permis de rétablir le montant des crédits de paiement consommés sur le programme. Parallèlement, ce versement a aussi eu pour conséquence d'annuler, dans Chorus, un montant identique d'autorisations d'engagement, sans qu'un texte ne le permette au niveau de la comptabilité budgétaire.

IV - Le programme n° 145 – *Épargne, des dépenses budgétaires en baisse*

Le programme 145 – *Épargne* a pour objectif de contribuer à la mobilisation de l'épargne pour le financement de secteurs prioritaires de l'économie, principalement le logement. Il retrace essentiellement les dépenses d'intervention que sont le versement de la prime à laquelle ont droit les titulaires de plans épargne-logement (PEL) ou de comptes épargne-logement (CEL) dans les conditions fixées par la réglementation (cf. infra).

PEL et CEL : rappels de fonctionnement

Le taux d'intérêt du plan épargne logement (PEL) est fixé au moment de son ouverture et garanti pendant toute la durée du plan³⁷. Il est complété par le compte épargne logement (CEL), plus souple. Le CEL est rémunéré en fonction du taux du livret A (2/3 du taux du livret A). Il est fixé à 1,25 % brut depuis le 1^{er} août 2022.

La LFI pour 2018 a supprimé l'exonération de l'imposition sur les revenus des intérêts de l'épargne-logement et la prime d'État, auparavant versée à la clôture de ces produits à la condition qu'un prêt épargne-logement soit souscrit (pour les PEL ouverts après le 12 décembre 2002).

Depuis début 2018, les PEL sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %. Pour les CEL ouverts après le 1^{er} janvier 2018, les intérêts sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %.

Pour les PEL et CEL ouverts avant le 1^{er} janvier 2018, il est possible d'obtenir une prime d'État. Pour les CEL, cette prime, octroyée si le prêt accessible avec le CEL est utilisé, correspond à 50 % des intérêts acquis, dans la limite de 1 144 €. Pour ces CEL, les intérêts générés sont exonérés d'impôt sur le revenu, mais soumis aux prélèvements sociaux. Pour les PEL, le montant et les conditions d'octroi de la prime varient selon la date d'ouverture du PEL. Elle est toutefois plafonnée à 1 525 €.

Lui sont par conséquent rattachées les dépenses fiscales liées aux produits d'épargne, dont, à titre principal, l'exonération des sommes versées au titre de la

³⁷ 2,25 % pour les PEL ouverts à partir du 1^{er} janvier 2024, 2 % en 2023 (ce taux s'applique également aux PEL ouverts entre février 2015 et janvier 2016), 1 % pour les PEL ouverts entre le 1^{er} août 2016 et le 31 décembre 2022 et 1,5 % pour les PEL ouverts entre février et juillet 2016.

participation, de l'intéressement, de l'abondement ou d'un partage de plus-value, aux plans d'épargne salariale et aux plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs ou obligatoires (3,71 Md€ en 2024) et les exonérations ou impositions réduites sur le revenu des intérêts de produits d'épargne comme les assurances-vie, l'épargne logement, les livrets A, d'épargne populaire ou de développement durable (pour 2,5 Md€ en 2024) ou de sommes versées en épargne salariale (3,445 Md€ en 2024), pour un montant total pour l'exercice 2024 évalué à 6,59 Md€ en LFI pour 2024 et actualisé à 7,03 Md€ dans le PLF pour 2025. Cette évaluation a été révisée à la baisse dans le rapport annuel de performance, à 6,752 Md€.

Le programme est doté de 71,07 M€ en AE et CP en LFI pour 2024. Les crédits budgétaires ont été exécutés à hauteur de 106,0 M€ en CP, soit une exécution supérieure de 0,8 % aux crédits totaux ouverts pour l'exercice qui étaient de 106,89 M€. Pour garantir le versement des primes d'épargne logement aux titulaires ayant clôturé leurs plans d'épargne logement (PEL) ou mobilisé leurs comptes épargne-logement (CEL), 0,58 M€ de CP ont d'abord été reportés sur 2024 par arrêté du 12 mars 2024. Ensuite, 35,24 M€ de CP complémentaires ont été ouverts par décret du 30 août 2024 pris en application de l'article 11 de la Lolf, alors que l'usage de la dotation pour dépense accidentelle et imprévisible doit être réservée à des événements réellement imprévisibles, ce qui n'était pas le cas en l'espèce³⁸.

Tableau n° 13 : exécution du programme sur les dix dernières années

Exécution – CP - M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
01- Épargne logement	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0	72,3	57,7	64,6	55,9	72,7	105,9
02- Instruments de financement du logement	2,6	2,2	1,7	1,3	1,0	0,5	0,1	0,3	0,08	0,08	0,1
Total	385,4	253,5	123,1	97,1	101,0	72,9	57,8	64,9	56,0	72,8	106,0

Source : direction générale du Trésor

La dépense budgétaire a baissé de 2010 à 2022, avant d'augmenter de nouveau³⁹. La baisse des taux observable depuis le milieu des années 2010 a pu pousser les épargnants à conserver ces produits ayant gardé des taux de rendement positifs et relativement élevés par rapport aux autres produits d'épargne. La suppression de celle-ci ne pouvait qu'avoir un effet budgétaire très limité, voire quasi-nul, durant les quatre premières années suivant l'entrée en vigueur de la loi de finances de 2018, soit jusqu'en 2023, compte tenu des conditions temporelles nécessaires pour être éligible à la prime d'État pour les PEL et CEL (et de la prépondérance du produit PEL). Dans la logique du produit PEL et de sa phase d'épargne, les premières données pour 2023 ont laissé entrevoir un nombre relativement faible de clôtures de PEL des générations 2018 et suivantes.

³⁸ Crédits ouverts au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles du programme 552. Concernant l'appréciation de ces crédits, voir la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2024 sur mission *Crédits non répartis*.

³⁹ 1,3 Md€ en 2010. Ce taux a évolué à 2,25 % au 1^{er} janvier 2024.

Ces clôtures se sont accélérées en 2024. L'évolution des taux de marché comparativement aux taux d'intérêt générationnels des prêts d'épargne-logement incite en effet les ménages à dénouer leur PEL. Dans cet environnement de taux, la hausse des montants de primes versées en 2024 à la suite de la réalisation d'un prêt d'épargne-logement (+33,2 M€) se traduit ainsi par une dépense budgétaire dynamique. Ce constat peut s'interpréter comme un retour vers une utilisation de ce produit d'épargne conformément à sa vocation historique.

V - Le programme n° 369 - *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19, une confusion budgétaire accrue pour une utilité limitée*

La loi de finances pour 2022 a créé un nouveau programme budgétaire 369 – *Amortissement de la dette liée à la covid 19* inscrit sur la mission *Engagements financiers de l'État*. Ce programme vise à retracer dans les comptes publics, de manière distincte, l'amortissement du surcroît de dette de l'État imputable à la crise sanitaire sur vingt ans, jusqu'en 2042.

Ce surcroît de dette, estimé à 165,0 Md€, doit être progressivement amorti grâce à l'affectation d'une fraction de 5,9 % des recettes fiscales nettes dégagées au-delà de leur niveau de 2020, retracées sous forme de crédits budgétaires du P369. Les 165,0 Md€ ont été entièrement inscrits en AE pour 2022. Les restes à payer, de 150 Md€ à fin 2024 représentent, en dehors de la première année de remboursement de la charge d'intérêt, une moyenne de crédits de paiement de 6,5 Md€ par an.

Une fois votés, les crédits correspondent à une dotation de la Caisse de la dette publique (CDP), effectuée par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*⁴⁰.

Les modalités de fonctionnement de ce programme aboutissent toutefois à une perte de lisibilité budgétaire. En effet, non seulement, à l'ouverture du programme, l'écart majeur entre le montant des AE et des CP ouverts fausse l'analyse budgétaire de la mission, mais depuis, annuellement, ce fonctionnement crée un écart en sens inverse entre AE et CP, certes de moindre ampleur. Il entretient de surcroît une confusion entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

Suivant la logique du programme, aucune AE n'a été ouverte pour 2024. En revanche, la LFI a ouvert 6,47 Md€ de CP pour l'exercice. L'exécution ne peut être que conforme à la prévision. En effet, les montants sont arrêtés en LFI et ne sont pas réévalués en cours d'exécution, même si, comme en 2022, les recettes fiscales se révèlent significativement supérieures à l'assiette qui a servi au calibrage de la dotation.

Alors que le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait de doter le programme de 5,152 Md€ de crédits de paiement, un amendement a supprimé le programme en LFI. Les AE restant à couvrir, d'un montant de 150,05 Md€,

⁴⁰ Conformément à la LFI pour 2006. La CDP est un établissement public administratif créé par l'article 32 de la LFR pour 1986, susceptible d'intervenir sur le marché secondaire pour en assurer la liquidité et pour amortir des titres de dette publique, concourant ainsi à la qualité de la signature de l'État.

devraient en conséquence être annulées comptablement au cours de l'exécution de 2025.

VI - Le programme n° 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, une logique de remboursement ajoutant encore plus de confusion*

Suivant le même objectif, selon la direction générale du Trésor, de pédagogie et d'affichage d'une trajectoire de remboursement d'une dette liée à un évènement exceptionnel, le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* est désormais rattaché à la mission *Engagements financiers de l'État*, qui regroupe tous les programmes ayant trait aux charges de la dette et à son amortissement. Ce programme, créé en loi de finances initiale pour 2020 au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, a pour but de suivre par un traitement comptable distinct la reprise par l'État de 35 Md€ de dette de SNCF Réseau à la suite de la réforme du système ferroviaire de 2018.

Les intérêts annuels restants à rembourser sont engagés chaque année en AE et en CP. Une dotation complémentaire de 9 M€ en AE et en CP a été introduite par la loi de finances de fin de gestion, pour couvrir la hausse des taux d'intérêt. Cette dotation n'a pas suffi à couvrir l'exécution, qui s'est élevée à 817,13 M€, soit 1,13 M€ au-dessus de l'enveloppe budgétaire finale (816,0 M€) et 10,13 M€ au-dessus de son montant initial (807,0 M€). Or, les crédits de ce programme sont évaluatifs : pour être conformes à l'article 10 de la loi organique d'orientation des lois de finances (Lolf), les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ont été informées par lettres du 27 février 2025 du dépassement de ces crédits jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. Toutefois, le projet de loi de finances de fin de gestion aurait dû couvrir l'écart constaté. Une proposition d'ouverture de crédits devra en conséquence être prévue dans le projet de loi de règlement pour 2024.

VII - Deux programmes à l'exécution budgétaire nulle en 2024

A - Le programme n° 336 - *Dotation du mécanisme européen de stabilité*

Ce programme constitue le support de la contribution française au mécanisme européen de stabilité (MES) instauré en 2012, qui repose sur un capital souscrit par les États dont la monnaie est l'euro. La contribution de la France est de 20,08091 %. Le capital autorisé du MES est fixé à 708,5 Md€ et se compose de parts libérées (81,0 Md€) et de parts appelables (627,5 Md€). La souscription de la France au capital autorisé est de 142,27 Md€, dont 16,26 Md€ de parts libérées. Les dépenses à ce titre sur le programme 336 (16,26 Md€) ont eu lieu de 2012 à 2014, sans qu'il n'y ait eu de versement ultérieur.

Le MES avait effectué trois dépôts de fonds auprès de la Banque de France en 2012 pour 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 partir de septembre 2019), la Banque de France avait prélevé mensuellement les intérêts dus sur ces dépôts. En 2022, le MES a réduit ses placements auprès de la Banque de France, qui étaient de 11,7 Md€ en janvier, à un montant quasi-nul en fin d'exercice (39 276 €) retiré en 2023. Cette diminution provient du fait que le MES a obtenu, avec la remontée des taux, des opportunités d'investissement plus attractives.

À partir de 2017, le ministre chargé des finances s'était engagé auprès du directeur général du MES à restituer au MES l'équivalent des intérêts perçus par la Banque de France sur les placements réalisés, afin de préserver le capital de l'institution. Cet engagement était réservé à la condition que d'autres États membres, dont l'Allemagne, prennent un engagement similaire tant que le taux de la facilité de dépôt serait négatif. Or, l'Allemagne ayant décidé de ne pas rétrocéder ses intérêts en 2022 et 2023, aucun versement n'a été effectué par la France sur les 54,3 M€ d'intérêts au titre de l'exercice 2021 et les 31,7 M€ d'intérêts prévus au titre de 2022. Les 50,0 M€ ouverts en LFI 2023 n'ont pas été consommés. La loi de fin de gestion de 2023 a annulé 18,27 M€ sur ce programme.

Le taux de facilité de dépôt devenu positif à l'été 2022 a rendu sans objet ce dispositif de rétrocession des intérêts. Le MES a retiré le capital déposé auprès de la Banque de France, au profit de placements peu risqués et mieux rémunérés à la Banque centrale d'Allemagne (*Bundesbank*) et à la Banque centrale européenne.

B - Le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI*

Le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2024. : aucun appel de capital non libéré n'a été sollicité par la BEI auprès de ses actionnaires et aucun versement n'a été effectué par la France en 2024 à ce titre.

La dernière augmentation de capital de la BEI a eu lieu en 2013. La dernière modification de son capital a eu lieu le 1^{er} mars 2020 à la suite de la montée au capital de la Pologne et de la Roumanie. Cette modification s'était traduite par une légère hausse du capital total de la BEI et une évolution minime des quotes-parts de chacun des 27 États actionnaires. La quote-part de la France – premier actionnaire de la Banque aux côtés de l'Allemagne et de l'Italie – a alors été fixée à 18,78 %. Elle correspond à un capital souscrit pour la France de 46,72 Md€ dont 4,17 Md€ de capital libéré et 42,56 Md€ de capital appelable.

La BEI estime que sa soutenabilité à moyen terme est assurée et lui permet de préserver sa notation de crédit AAA.

VIII - Un suivi de la performance à améliorer

La Cour a recommandé en 2023 pour l'exécution 2022 de proposer des indicateurs de performance plus opérationnels et réalistes, ce qui n'a pas été mis en œuvre pour le PLF 2025. S'ils démontrent parfois l'efficacité du suivi, les

indicateurs actuels ne sont pas orientés vers la mesure de la performance ou la recherche d'efficience. Leur refonte partielle serait utile.

Sur le programme 117, l'architecture de performance est structurée autour de quatre objectifs⁴¹ mesurés par un ou deux indicateurs. Certains de ces indicateurs pourraient être améliorés. Le nombre d'adjudications non couvertes, qui relève du premier objectif, est certes un indicateur mesurable, mais il signale de façon tardive d'éventuelles difficultés : une adjudication non couverte procède d'une situation réellement tendue, voire critique, qu'il conviendrait d'anticiper et de prévenir. Normalement, le dialogue de préparation qu'entretient l'AFT avec les banques permet d'éviter une telle situation.

L'indicateur n° 2.1 (« Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée »), mesuré par le pourcentage de journées où la cible fixée pour le solde a été atteinte, est quant à lui indiqué non significatif depuis 2019⁴².

Aucune modification de la maquette de performance n'est intervenue sur le programme 145 – *Épargne* depuis 2022, année de la mise en place d'un sous-indicateur unique mesurant le « volume de prêts du fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville » et se substituant à deux sous-indicateurs (« montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du LDDS » et « montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne »).

La remontée des taux s'est traduite par une hausse très sensible du taux de transformation de la prime, susceptible de constituer un retour vers une utilisation de ce produit d'épargne plus conforme à sa vocation historique. L'indicateur n° 1.3 « taux de clôtures de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement » devrait produire un résultat supérieur à la cible, confirmant l'effet toujours incitatif de la prime d'épargne-logement dans l'acquisition immobilière des ménages (bien que supprimée pour les CEL et PEL ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018).

Sur le programme 114, l'hétérogénéité des garanties octroyées ne permet pas de construire un indicateur synthétique mesurant l'effet de levier et le risque encouru par l'État.

L'ajout en 2023 d'un objectif « Qualité de gestion des prêts garantis par l'État (PGE) par Bpifrance » pour l'action n° 3 « Financement des entreprises et industries » rejoint la recommandation de la Cour de prendre en compte le volume de sinistralité de ce dispositif de garantie créé en 2020.

Il associe deux indicateurs de performance. Le premier porte sur le rapport entre le montant des PGE contrôlés sur pièces au cours de l'année et le montant des PGE appelés en garantie et indemnisés⁴³ et permet de s'assurer que le contrôle

⁴¹ Objectif 1 : Couvrir le programme d'émission dans les meilleures conditions d'efficience et de sécurité ; Objectif 2 : Optimiser la gestion de la trésorerie en fonction des conditions de marché ; Objectif 3 : Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations ; Objectif 4 : Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance.

⁴² Le RAP précise : « *Cet indicateur n'est pas significatif (mention n.s.) lorsque le nombre de journées où une cible a pu être définie est faible.* »

⁴³ Montant des contrôles documentaires réalisés sur l'année N rapporté au montant des PGE appelés en garantie et indemnisés sur l'année N-1.

annuel des PGE est proportionné au montant des garanties indemnisées. Le second vise à inciter Bpifrance et la Banque de France à faire remonter plus régulièrement les informations des banques sur les événements liés à la mise en œuvre des garanties, les délais d'indemnisation et de paiement des commissions.

Compte tenu de la fermeture du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque depuis le 30 avril 2015, l'indicateur rénové en 2017 du programme 344 vise uniquement le suivi des dossiers par la DGFiP jusqu'à la mise en paiement par l'ASP, pour un très faible enjeu financier, sans rencontrer de difficulté. Un rejet de virement est très peu probable d'ici le terme du programme prévu en 2028. Ce suivi comptable n'a plus pour objectif d'améliorer la performance et l'efficience du programme⁴⁴ : il devrait être supprimé.

RECOMMANDATION

La Cour formule la recommandation suivante :

2. *(Recommandation reconduite) Harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) et améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, Bpifrance et Banque de France).*
-

⁴⁴ Les trois indicateurs initiaux visaient à assurer l'efficience de l'instruction des demandes d'aides et à mesurer le taux de désensibilisation des prêts les plus risqués.

Chapitre III

Les dépenses fiscales rattachées aux engagements financiers de l'État

Les dépenses budgétaires de la mission *Engagements financiers de l'État* sont complétées, pour le programme 145, par des dépenses fiscales qui viennent se rajouter aux moyens globaux affectés à la mission.

Plus de vingt 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 à 6,59 Md€ en LFI pour 2024 et réévaluées à 6,75 Md€ dans le rapport annuel de performance relatif à la mission.

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

Tableau n° 14 : dépenses fiscales rattachées au programme 145 – *Épargne*

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Épargne salariale	1 801	1 882	2 078	2 170	2 494	2 663	2 516	3 222	3 415	3 451
Assurance vie	1 573	1 530	1 486	1 596	1 426	1 351	1 238	607	551	549
Épargne logement	696	714	709	854	428	435	411	501	463	426
Livrets (A, PEP, LDD, LEP, bleus, jeunes)	1 074	833	667	727	337	397	269	325	709	1 671
SPPICAV*	370	480	480	650	850	1 000	660	670	520	600
Épargne retraite					145**	243**	320**	332**	285**	264**
Autres	125	149	124	119	99	89	53	39	40	55
Total	5 639	5 588	5 544	6 116	5 634	5 935	5 147	5 364	5 698	6 752

Source : Cour des comptes avec données PLF - Tome II - Voies et moyens actualisées à partir des données actualisées issues du rapport annuel de performance pour 2024. * Société à prépondérance immobilière à capital variable. **Dépense fiscale rattachée au programme à compter de 2025, non comprise dans le total de chaque exercice. L'agrégat de l'épargne salariale comprend les dépenses fiscales n°120108, 140109, 150701, 140309 et 120139. L'agrégat des livrets se compose des dépenses fiscales n° 140102, 140103, 140104, 140105 et 140106 et 140123. L'agrégat des autres dépenses fiscales comprend les dépenses n° 120503, 120506, 140120, 110205, 300209, 120128, 150704, 150705, 150707, 150706, 530213, 530214, 530218, 150713, 550106 et 580103.

Les dépenses fiscales liées à l'épargne salariale ont quasiment doublé depuis 2015. Elles représentent plus de la moitié des dépenses fiscales rattachées au programme 145 en 2024.

Les dépenses fiscales concernant l'épargne logement (PEL et CEL) sont en légère baisse depuis 2022, de 501 à 463 en 2023 et 426 M€ en 2024. Elles ont diminué de près de deux tiers depuis 2018. Cela constitue une réelle modification de tendance puisque cette dépense fiscale avait 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). Les intérêts des PEL et CEL ouverts à partir du 1^{er} janvier 2018 sont soumis au prélèvement forfaitaire unique à 30 %. Par conséquent, la dépense fiscale sur les PEL et les CEL devrait être amenée à s'éteindre progressivement.

Les dépenses fiscales sur les livrets (livrets A, LDD, etc.) ont presque quintuplé entre 2021 et 2024 (de 269 M€ à 1 671 M€) soit un niveau supérieur à celui de 2014 et après une baisse continue entre 2018 et 2021. Ces mouvements sont en lien avec le regain de rendement de l'épargne réglementée en conséquence de la hausse des taux constatée depuis mi-2022.

À l'inverse, les dépenses fiscales d'assurance-vie sont en baisse continue depuis 2018 et réduites de plus de la moitié depuis 2021 (de 1 238 M€ à 549 M€).

Les exonérations à l'impôt sur les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) représentent environ 0,6 Md€ en 2024, soit près de 9 % des dépenses fiscales totales depuis 2023.

Le rattachement en PLF 2025 de la dépense n°120508 « imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital » au programme 145 entraîne enfin une hausse de 264 M€ par rapport au total de 2024, pour un montant prévisionnel en LFI pour 2025 de 7,08 Md€.

Annexes

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

- Cour des comptes, *Le fonds d'épargne*, référé, mars 2017 ;
- 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 ;
- Cour des comptes, *Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021 ;
- Cour des comptes, *Le déploiement des prêts garantis par l'État*, rapport public annuel, février 2022 ;
- Cour des comptes, *La gestion de la dette publique et l'efficience du financement de l'État par l'Agence France Trésor*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, février 2022 ;
- Cour des comptes, *L'épargne réglementée*, observations définitives, juin 2022 ;
- Cour des comptes, *Les prêts garantis par l'État, une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire*, rapport public thématique, évaluation de politique publique, juillet 2022 ;
- Haut conseil des finances publiques, *Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises*, note n° 2022-2, juillet 2022 ;
- Cour des comptes, *Les dispositifs de soutien à l'exportation - Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser*, rapport public thématique, octobre 2022 ;
- Cour des comptes, *Piloter et évaluer les dépenses fiscales – Contribution à la revue des dépenses publiques*, note thématique, juillet 2023.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2023

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(Recommandation nouvelle) Mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (direction générale du Trésor, direction du budget).	Un amendement en première lecture au Sénat a supprimé le programme.		Mise en œuvre Recommandation levée
2	(Recommandation nouvelle) Introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114 (direction générale du Trésor, direction du budget)	La Cour des Comptes avait recommandé d'introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114. Elle avait également reconnu que ces dépenses ne pouvaient pas être cotées en prévision, au risque d'introduire un effet pervers, celui de prévoir plus de crédits budgétaires pour les garanties vertes déficitaires et d'inciter au non remboursement de ces appels dans les secteurs «verts». Le rapport sur l'impact environnemental annexé au PLF 2025 fait bien référence à la possibilité de coter les crédits évaluatifs ouverts sur le P114, tout en rappelant que, en l'absence de déficit, et, partant, de dépenses budgétaires, il ne s'agit pas d'une métrique pertinente.	La Cour relève que la métrique n'est pas pertinente pour les cotations des crédits prévisionnels. Elle considère qu'une cotation peut être réalisée sur les crédits exécutés. Pour cela, elle demande de clarifier les méthodes de cotation de Bpifrance Assurance Export.	Non mise en œuvre Recommandation reconduite
3	(Recommandation nouvelle) Harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) et améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, Bpifrance et Banque de France).	La Banque de France fonde ses analyses sur le fichier stock de Bpifrance : les données de base sont donc les mêmes. Ce fichier stock est cependant lourd (800 000 lignes). Sa complexité (il comprend de très nombreux scénarios selon la réalité de la vie des dossiers) peut mener à des interprétations différentes. Le travail conduit avec la Banque de France doit permettre de diminuer ces écarts. De plus, des travaux ont été conduits afin de fidéliser les données liées aux grandes entreprises. Consécutivement à des échanges avec BPI, 106 PGE de GE ont été corrigés dans les données, passant d'un statut «N/A» à «complètement remboursé». Cette opération a diminué le CRD total de 3,9Mds€ et a augmenté la part de PGE complètement remboursés de la catégorie des GE de 28 % à 56 % en août 2024.	La Cour recommande de poursuivre les travaux de consolidation des données relatives aux PGE.	Mise en œuvre partielle Recommandation reconduite
4	(Recommandation reconduite) Proposer pour le projet de loi de finances pour 2025 des indicateurs de performance des programmes de la mission Engagements financiers de l'État plus opérationnels et	D'après les réponses obtenues aux questionnaires envoyés dans le cadre de l'instruction, les nouveaux indicateurs mis en place en 2022 et 2023 complètent la panoplie des indicateurs existants dans les programmes 145 et 114. Ces indicateurs ne peuvent être réduits à	La réponse de l'administration est étayée, elle rappelle les dernières mises à jour des indicateurs (P117, P145, P114) et le faible intérêt	Non mise en œuvre Recommandation non reconduite

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2023	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
	réalistes (direction du budget, direction générale du Trésor)	un indicateur synthétique en raison de l'hétérogénéité des garanties octroyées dans le cadre du programme 114 entre les quatre différentes actions (agriculture et environnement ; domaine social, logement santé ; financement des entreprises et industrie ; développement international). La direction du budget a toutefois proposé en 2023 la création d'un nouvel indicateur.	actualisation de l'indicateur du P344.	

Annexe n° 3 : présentation des différentes actions du programme 114

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 :

- **l'action n° 1 « Agriculture et environnement »,** concerne principalement le désendettement des exploitants agricoles installés en Corse ;
- **l'action n° 2 « Soutien au domaine social, logement, santé »,** qui porte sur les garanties associées aux prêts à l'accession sociale (PAS), prêts à taux zéro (PTZ, NPTZ, PTZ+, éco-prêt) et au fonds d'épargne ;
- **l'action n° 3 « Financement des entreprises et industrie »** qui regroupe les appels en garantie au titre :
 - des PGE et PGE « Résilience »,
 - des garanties de l’État sur les fonds investis dans les prêts participatifs Relance et obligations Relance octroyés à des PME et des ETI. Créé par la LFI pour 2021 et jusqu’au 31 décembre 2023, l’État apporte une garantie aux investisseurs qui refinancent de tels prêts ou obligations, la garantie pouvant couvrir jusqu’à 30 % de l’encours des fonds, plafonné à 20 Md€. L’objectif est de renforcer le bilan des entreprises françaises, soutenir leur capacité d’investissement dans le cadre de la relance ;
 - des garanties à l’industrie relatives aux passifs environnementaux, instaurées par la LFR pour 2010, dans la limite de 216 M€, visant à prendre en charge une partie du coût de la dépollution des terrains des filiales de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE) ;
 - du régime de garanties à la construction navale, mis en place par la LFR pour 2005, plafonné à 3 Md€, géré depuis le 1^{er} janvier 2023 par Bpifrance Assurance Export et dont les recettes et dépenses sont retracées depuis 2017 sur le compte de commerce 915 – *Soutien financier au commerce extérieur*. Jusqu’à présent, aucun sinistre n’a été enregistré et aucun appel en garantie n’est anticipé ;
 - des garanties liées au soutien du secteur bancaire, notamment au crédit immobilier de France, à Dexia, et pour le financement du fonds de résolution unique ;
 - et, jusqu’au 31 décembre 2023, de garanties au titre des opérateurs de voyages et de séjours (OVS), via le fonds public de « Garantie des opérateurs de voyages et de séjours » (FGOVS) créé par la LFI pour 2022. Sa gestion est confiée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). Pour rémunérer le risque pris, l’État perçoit des primes. Le schéma prévu intègre un plafond de pertes permettant de limiter l’engagement financier de l’État, qui est fixé dans les conventions de réassurance conclues entre la CCR pour le compte du FGOVS et les garants à un niveau inférieur ou égal à 1,5 Md€ ;
 - un « fonds de garantie pour les contrats d’électricité et de gaz », créé pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d’un contrat de fourniture de gaz ou d’électricité et pour les contrats d’affacturage et risques d’assurance-crédit liés à ces mêmes contrats (pas de dotation).
- **l'action n° 4 « Développement international de l’économie française » :**
 - l’assurance-prospection, structurellement déficitaire ;

- la garantie du risque exportateur ;
- la garantie de change ;
- la garantie de stabilisation de taux d'intérêt gérée par Natixis pour le compte de l'État ;
- l'assurance-crédit, structurellement excédentaire ;
- la garantie du risque économique ;
- les réassurances de court terme Cap Francexport et Cap Francexport +.

Ces garanties sont retracées sur le compte de commerce 915 - *Soutien financier au commerce extérieur*, créé par la LFI pour 2017 et qui reproduit la présentation de l'action 04. Des abondements depuis le programme 114 viennent compenser les sections déficitaires sur l'année précédente du compte de commerce, en fonction de la perception de primes ou de récupérations et du versement d'indemnités de sinistres.

La rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de sa mission est quant à elle portée par l'action n° 7 du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations de la mission Économie*.

- l'**action n° 5 « Autre garanties »** comprend :

- quatre appels annuels de la garantie octroyée au titre du fonds de garantie paneuropéen porté par la BEI ;
- les appels en garantie BEI au titre des conventions de Lomé et Cotonou ;
- la garantie de l'État au titre de sa participation au fonds européen de stabilité ;
- la garantie de l'État aux emprunts et cautions de l'Agence nationale des établissements français à l'étranger (ANEFE) ;
- les prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD) pour le compte et aux risques de l'État ;
- la garantie créée au titre de prêts et garanties consenties par l'Agence française de développement (AFD) et sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco), jusqu'au 31 décembre 2022 et dans la limite d'un plafond de 160 M€ : l'État garantit à 80 % les prêts consentis par les banques privées africaines en faveur des TPE ou des PME ou des institutions de microfinance pour toucher les petites structures affectées par la crise liée à la covid 19 ;
- autres appels en garantie : dotation de 25,13 M€ dans le cadre d'une convention de garantie de l'État avec la Caisse des dépôts au titre d'avances remboursables (Airbus).

Annexe n° 4 : dispositifs et montant maximal de garanties associé en 2024

<i>Objet et bénéficiaire de la garantie de l'État ou du fonds de garantie</i>	Maximal garanti
Garantie de l'État à la Banque de France au titre du prêt de droits de tirage spéciaux que celle-ci peut accorder, à compter du 1 ^{er} janvier 2024, au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI (article 177 de la LFI pour 2024)	3,8 Md de DTS
Garantie de l'État au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » de la Banque européenne d'investissement au titre des opérations de financement éligibles à ce fonds que la BEI met en œuvre (article 179 de la LFI pour 2024)	100 M€
Garantie de l'État à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne (article 180 de la LFI pour 2024)	250 M€
Garantie de l'État à la Société financière internationale au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne (article 181 de la LFI pour 2024)	150 M€
Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2024 (article 183 de la LFI pour 2024)	1 Md€
Garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs, pour couvrir le risque de pertes lié aux investissements dans des prêts participatifs par des petites et moyennes entreprises ou par des entreprises de taille intermédiaire en France, pour financer l'amélioration de leur performance environnementale ou leur contribution à la transition écologique (article 185 de la LFI pour 2024)	5 Md€
Garantie de l'État aux emprunts obligataires contractés par Bpifrance au cours de l'année 2024 au titre du besoin de financement des opérations de développement des capacités de production et d'investissement les plus intensives en capital identifiées par le plan France 2030	1,5 Md€
Garantie de l'État à la Société Générale Côte d'Ivoire, pour le prêt consenti en 2023 au groupe scolaire L'Avenue des Enfants d'Abidjan	4,480 Md€
Garantie de l'État au prochain prêt de soutien budgétaire par l'Agence française de développement à la République du Bénin	60 M€
Garantie de l'État au prêt octroyé à l'École Francophone Antoine de Saint-Exupéry de Kigali pour financer partiellement et refinancer la construction du bâtiment de l'établissement scolaire	1,521 Md€

Source : direction générale du Trésor ; *données provisoires en février 2024, la campagne de recensement étant en cours.