

Cour des comptes



# **Mission Engagements financiers de l'Etat**

---

**Note d'analyse de  
l'exécution budgétaire  
2014**

# Engagements financiers de l'Etat

**Programme 117 – Charge de la dette et trésorerie  
de l'Etat**

**Programme 114 – Appels en garantie de l'Etat**

**Programme 145 – Epargne**

**Programme 168 – Majoration de rentes**

**Programme 336 – Dotation en capital du MES**

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

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	47,60 Md€	44,08 Md€	43,83 Md€
CP	50,86 Md€	47,34 Md€	47,10 Md€
<b>Plafond d'emplois en ETPT</b>	<b>ETPT exécutés</b>	<b>Opérateurs : plafond d'emplois</b>	<b>Opérateurs : ETP exécutés</b>
n/a	n/a	n/a	n/a
	<b>Nombre de dépenses fiscales</b>	<b>Montant estimé des dépenses fiscales</b>	
	28	5,9 M€	

## Synthèse

### Les dépenses de 2014 et la gestion des crédits

---

La mission **Engagements financiers de l'Etat** abrite les crédits budgétaires concourant à honorer les obligations financières qui s'imposent à l'Etat. Les six programmes qui la composent relèvent du ministre des finances et des comptes publics.

L'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** est demeurée maîtrisée sur l'exercice 2014. En dépit de l'effet des mesures de régulation budgétaire prises et des annulations de crédits opérées (3 524 M€ en crédits de paiement, pour l'essentiel sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*), les crédits disponibles ont permis de couvrir les besoins, le montant des crédits non exécutés s'établissant à 244,1 M€ en fin d'exercice.

Ce résultat est imputable à la concomitance de plusieurs facteurs : conditions de financement très favorables, niveau très faible des appels en garantie hors *assurance-prospection*, repli structurel du montant des primes d'épargne-logement versées aux ménages. Il a permis que l'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** continue de respecter la trajectoire fixée par le budget triennal.

### Appréciation d'ensemble

---

L'appréciation d'ensemble portée par la Cour sur l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** s'établit sur trois plans distincts : régularité, performance et soutenabilité.

### Régularité

---

La qualité de l'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** a été comparativement moins satisfaisante en 2014 qu'en 2013, particulièrement en ce qui concerne le programme 145 - *Epargne*.

Le compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France présentait, à la clôture de l'exercice, un solde débiteur de 50,5 M€, contrairement à la situation prévalant fin 2013. Les engagements pris par l'Etat vis-à-vis du Crédit foncier de France, que traduit le solde débiteur du compte du premier auprès du second, n'étaient pas retranscrits dans la comptabilité

budgétaire d'autorisation d'engagements (AE) de l'Etat, en contradiction avec l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances.

Des remboursements opérés par l'Etat à la Coface, au Crédit foncier de France ou à certains organismes débirentiers ont, par ailleurs, continué à intervenir avec retard, contrevenant parfois aux règles conventionnelles ou réglementaires qui les régissent.

---

### Performance

---

L'exercice 2014 a vu l'administration améliorer le suivi de performance des programmes 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* et 145 – *Epargne*. Cette évolution s'inscrit dans le prolongement de l'initiative lancée par la direction du budget en vue de réduire le nombre des indicateurs de performance du budget de l'Etat. Elle répond favorablement aux observations formulées par la Cour à l'occasion de travaux antérieurs sur le suivi de la performance de ces programmes.

A contrario, le suivi de la performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* est demeuré exclusivement consacré aux seules garanties octroyées dans le cadre de l'action n°04 - *développement international de l'économie française*. Faute de couvrir l'essentiel des encours de garanties actives et de présenter des données pertinentes, il n'a pas rendu compte de façon complète de l'activité de garant de l'Etat.

---

### Soutenabilité budgétaire

---

Par nature soumise à des aléas, la part des crédits évaluatifs de la mission **Engagements financiers de l'Etat** concentre l'essentiel des enjeux de soutenabilité qui s'attachent à cette mission.

A fin 2014, la progression de l'encours de la dette négociable de l'Etat ne s'est pas accompagnée d'une hausse comparable de ses coûts de financement. De même, la hausse soutenue des encours des garanties octroyées par l'Etat n'a pas conduit à une hausse des dépenses consenties au titre des appels en garantie. La situation actuelle n'en continue pas moins d'appeler à la vigilance des pouvoirs publics.

Sous réserve qu'elle ne fasse pas l'objet de mesures de régulation budgétaire inappropriées compte tenu du caractère rigide des dépenses de guichet qu'elle finance, la part des crédits limitatifs de la mission **Engagements financiers de l'Etat** apparaît aujourd'hui soutenable.

---

## Les recommandations de la Cour

---

La Cour constate que la qualité de l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** s'est dégradée sur l'exercice 2014 et que l'administration s'est abstenue de prendre en compte certaines de ses observations antérieures.

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2013

Parmi les trois recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 de la mission **Engagements financiers de l'Etat**, seule la première, relative à l'objectif de taux d'annonces par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 M€ et affectant le compte du Trésor, a été mise en œuvre par l'administration.

La Cour renouvelle deux de ses recommandations antérieures concernant, d'une part, la structure et la documentation budgétaire descriptive du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* et, d'autre part, la nécessité que la gestion du programme 145 – *Epargne* préserve le caractère créiteur du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France en fin d'exercice.

### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Pour l'exercice 2014, la Cour formule deux recommandations :

1. créer deux nouvelles actions au sein du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* (soutien au secteur bancaire / participation aux mécanismes de stabilité en zone euro), enrichir la documentation budgétaire descriptive de ce programme et revoir ses indicateurs de performance ;
2. veiller à préserver le caractère créiteur du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France.

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits</b> .....	<b>8</b>
A - L'exécution des crédits de la mission en 2014.....	8
B - La programmation des crédits .....	9
C - La gestion des crédits en cours d'exercice .....	11
D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015 .....	13
<b>II - Les grandes composantes de la dépense</b> .....	<b>14</b>
A - Le programme 117 – <i>Charge de la dette et trésorerie de l'Etat</i> .....	14
B - Le programme 114 – <i>Appels en garantie de l'Etat</i> .....	15
C - Le programme 145 - <i>Epargne</i> .....	21
D - Le programme 168 – <i>Majoration de rentes</i> .....	25
E - Le programme 336 – <i>Dotations en capital du MES</i> .....	27
<b>III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire</b> .....	<b>28</b>
A - La régularité de l'exécution budgétaire.....	28
B - La démarche de performance .....	29
C - La soutenabilité budgétaire .....	34
<b>IV - Les recommandations de la Cour</b> .....	<b>37</b>
A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013 .....	37
B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014.....	38

## Introduction

La mission **Engagements financiers de l'Etat** abrite les crédits budgétaires concourant à honorer les obligations financières qui s'imposent à l'Etat. Les six programmes qui la composent relèvent du ministre des finances et des comptes publics.

En 2014, l'Etat a acquitté divers type d'engagements financiers :

- l'Etat a réglé le paiement des intérêts sur ses emprunts dans le cadre du programme 117 - *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* ;
- l'Etat a été appelé à honorer son rôle de garant vis-à-vis des acteurs économiques auxquels il a apporté sa garantie. Il a mobilisé à cette fin les crédits du programme 114 - *Appels en garantie de l'Etat* ;
- en vue d'encourager et d'orienter l'épargne, l'Etat a accordé aux ménages des aides directes ou des avantages fiscaux dont rend compte le programme 145 – *Epargne* ;
- l'Etat a remboursé à divers établissements débirentiers des avances consenties au titre de rentes contractées avant 1987, grâce aux crédits abrités par le programme 168 - *Majoration de rentes* ;
- en tant qu'Etat membre de la zone euro, la France a acquis une participation au capital du mécanisme européen de stabilité (MES) dont le coût a été financé par les crédits du programme 336 – *Dotation en capital du MES*.

La loi de finances initiale pour 2015 a créé au sein de la mission **Engagements financiers de l'Etat** le programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* destiné à financer le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts dits « à risque » créé par l'Etat conformément au pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013. Le programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* est placé sous la responsabilité du chef du service à compétence nationale de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque créé par décret en date du 16 juillet 2014, contrairement aux autres programmes de la mission dont est chargé le directeur général du Trésor.

La charge de la dette ainsi que les appels en garantie de l'Etat constituent deux des trois catégories de dépenses auxquelles l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) confère un caractère évaluatif. Les programmes *Epargne*, *Majoration de rentes*, *Dotation en capital du MES* et *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* abritent des crédits limitatifs.

## I - Les dépenses de l'exercice et la gestion des crédits

### A - L'exécution des crédits de la mission en 2014

#### 1 - Synthèse de l'exécution 2014

L'exécution 2014 de la mission **Engagements financiers de l'Etat** s'est établie comme suit.

#### Exécution de la mission Engagements financiers de l'Etat

M€		PGM 117	PGM 114	PGM 145	PGM 168	PGM 336	Mission
LFI	AE	46 654,0	208,4	568,9	171	0	<b>47 602,3</b>
	CP	46 654,0	208,4	569,1	171	3 261,7	<b>50 864,1</b>
Arrêté du 27.03.2014 (NOR : BUDB1405074A)	AE			0,4			<b>0,4</b>
	CP			0,3			<b>0,3</b>
LFR du 08.08.2014	AE	- 1 800		- 38,3	- 2,0		<b>- 1 840,3</b>
	CP	- 1 800		- 38,8	- 2,0		<b>- 1 840,8</b>
Décret d'avance du 7.10.2014	AE			- 28			<b>- 28</b>
	CP			- 28			<b>- 28</b>
LFR du 29.12.2014	AE	- 1 600	- 20,1	- 36,5			<b>- 1 656,6</b>
	CP	- 1 600	- 20,1	- 35,9			<b>- 1 656,0</b>
Crédits disponibles (*)	AE	43 254,0	188,3	466,5	169,0	0	<b>44 077,8</b>
	CP	43 254,0	188,3	466,7	169,0	3 261,7	<b>47 339,7</b>
Crédits consommés	AE	43 158,9	120,4	385,4	169,0	0	<b>43 833,7</b>
	CP	43 158,9	120,4	385,4	169,0	3 261,7	<b>47 095,4</b>
Solde	AE	95,1	67,9	81,1	0	0	<b>244,1</b>
	CP	95,1	67,9	81,3	0	0	<b>244,1</b>

(\*) LFI + Arrêté du 27.03.2014 + LFR du 08.08.2014 + décret d'avance du 7.10.2014 + LFR du 29.12.2014

(\*\*) Crédits imputés sur le programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme, rattaché à la mission **Economie**

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

L'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** est demeurée maîtrisée sur l'exercice 2014, quand bien même sa qualité a été comparativement moins satisfaisante que celle de l'exercice précédent, notamment en ce qui concerne le programmes 145 - *Epargne* et, dans une moindre mesure, les programmes 114 – *Appels en garantie de l'Etat* et 168 – *Majoration de rentes*.

Le compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France présentait, à la clôture, un solde débiteur de 50,5 M€, contrairement à la situation prévalant fin 2013 où son crédit s'élevait à 5,2 M€.

## 2 - Examen de la trajectoire pluriannuelle

Sur la période 2008 – 2014, l'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** a évolué comme suit :

### Trajectoire pluriannuelle de la mission Engagements financiers de l'Etat

Crédits de paiement (CP) en M€	PGM 117	PGM 114	PGM 145	PGM 168	PGM 336	Mission
Exécution 2008	44 464	234,0	1 278,8	221,8	n/a	46 198,6
Exécution 2009	37 625	189,9	1 162,5	209,0	n/a	39 186,4
Exécution 2010	40 503	111,1	1 337,5	204,1	n/a	42 155,7
Exécution 2011	46 256	598,6	697,0	194,7	n/a	47 746,3
Exécution 2012	46 303	121,8	653,8	183,3	6 523,5	53 785,1 <sup>(1)</sup>
Exécution 2013	44 886	114,5	575,8	179,2	6 523,5	52 278,8 <sup>(2)</sup>
Exécution 2014	43 159	120,4	385,4	169,0	3 261,7	47 095,4

(1) Hors 2 585 M€ de crédits de paiement abrités par le programme 339 – Recapitalisation de Dexia

(2) Hors 1 617 M€ de crédits de paiement abrités par le programme 338 – Augmentation de capital de la BEI

Source : Cour des Comptes

En 2014, comme depuis 2012<sup>1</sup>, l'exécution de la mission **Engagements financiers de l'Etat** s'est révélée conforme à l'autorisation budgétaire fixée en loi de finances initiale (LFI). Comme les années précédentes, ce résultat s'explique par une charge de la dette moindre qu'attendu, par l'absence d'appels en garantie de grande ampleur ainsi que par une surestimation en LFI du montant des primes d'épargne-logement financées par le programme 145 – *Epargne*. Il aurait pu être atteint sans que le solde du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France ait été débiteur à la clôture de l'exercice.

## B - La programmation des crédits

### 1 - L'articulation AE-CP

#### a) Le programme 145 - Epargne

En dépit des remarques formulées par la Cour<sup>2</sup>, le programme 145 – *Epargne* a continué à être géré en AE=CP sur l'exercice 2014.

<sup>1</sup> Le détail des écarts à la loi de finances initiale est présenté en annexe n°1.

<sup>2</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 15.

Il en est résulté qu'à la clôture de l'exercice, les engagements pris par l'Etat vis-à-vis du Crédit foncier de France, que traduisent le solde débiteur du compte du premier auprès du second ainsi que le reliquat des frais de gestion en attente de remboursement, n'étaient pas retranscrits dans la comptabilité budgétaire d'autorisation d'engagements (AE) de l'Etat, en contradiction avec l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il appartient au responsable de programme de s'assurer que le montant des autorisations d'engagement consommées sur l'exercice correspond à celui de la dette contractée par l'Etat auprès du Crédit foncier de France. Cette obligation s'impose indépendamment du suivi du montant des remboursements opérés par l'Etat au Crédit foncier de France en comptabilité budgétaire de crédits de paiement.

#### *b) Les autres programmes*

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** pour l'exercice 2013<sup>3</sup>, la Cour avait signalé que la budgétisation en autorisations d'engagement du programme 336 – *Dotations en capital MES* avait excédé de 1,28 M€ les besoins réels. Faute de report sur l'exercice 2014, ces autorisations d'engagement ont été annulées par la loi n° 2014-855 du 31 juillet 2014 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.

L'articulation AE-CP des autres programmes de la mission **Engagements financiers de l'Etat** n'appelle pas d'observation.

## **2 - Avis du CBCM sur la programmation budgétaire**

Les programmes 145 – *Epargne* et 114 – *Appels en garantie de l'Etat* ont reçu un avis favorable contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères économiques et financiers, sous réserve des précisions apportées par le responsable de programme dans le cadre du compte rendu de gestion n°1 (CRG1).

Le programme 168 – *Majoration de rentes* a fait l'objet d'un avis défavorable, la prévision de dépense affichée par le responsable de programme excédant de 5 M€ le montant des crédits ouverts en LFI (176 M€ contre 171 M€). L'exécution s'est cependant révélée inférieure à la prévision en DRICE ainsi qu'au montant des crédits ouverts en LFI.

---

<sup>3</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 16.

## C - La gestion des crédits en cours d'exercice

### 1 - Mesures de régulation budgétaire

Les mises en réserve réglementaire opérées au titre de l'exercice 2014 sur le périmètre de la mission **Engagements financiers de l'Etat** ont concerné le programme 145 – *Epargne* et le programme 168 – *Majoration de rentes*. Elles se sont établies comme suit :

#### Mise en réserve réglementaire - mission Engagements financiers de l'Etat

M€		PGM 145	PGM 168	Ensemble
LFI + Arrêté du 27.03.2014	AE	569,3	171	<b>740,3</b>
	CP	569,3	171	<b>740,3</b>
Mise en réserve réglementaire (7%)	AE	39,8	12,0	<b>51,8</b>
	CP	39,8	12,0	<b>51,8</b>
Surgel	AE	30,8	-	<b>30,8</b>
	CP	30,8	-	<b>30,8</b>
Crédits disponibles	AE	498,7	159	<b>657,7</b>
	CP	498,7	159	<b>657,7</b>

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

Ces mesures de régulation budgétaire n'ont pas fragilisé l'exécution du programme 145 – *Epargne*, les crédits disponibles excédant largement les besoins réels. Un résultat comparable aurait été obtenu si la gestion avait été clôturée sans que le compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France ne présentât un solde débiteur.

A l'inverse, il a été nécessaire de lever, par un tamponné de dégel<sup>4</sup> en date du 12 novembre 2014, la mise en réserve réglementaire de 7 % des crédits du programme 168 – *Majoration de rentes* pour satisfaire aux besoins réels. Comme signalé à l'occasion de travaux antérieurs<sup>5</sup>, le responsable de programme et la direction du budget gagneraient à

<sup>4</sup> Signé par le ministre en charge du budget ou par son directeur de cabinet, un tamponné de dégel autorise la libération de crédits gelés par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Cf. direction du budget, *Recueil des règles de comptabilité budgétaire, partie 6 – les règles relatives aux recettes non fiscales affectées à certaines dépenses du budget de l'Etat*, journal officiel du 8 février 2015.

<sup>5</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2012, mai 2013, p. 61. Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2011, mai 2012, p. 47.

s'interroger sur la pertinence de mettre en réserve des crédits du programme 168 – *Majoration de rentes*, qui financent des dépenses de guichet prévisibles, gérées en extinction. Les délais de levée de la réserve de précaution contribuent en effet à ce que l'Etat ne se conforme pas aux exigences de remboursement des établissements débirentiers prévues par le décret n° 70-104 du 30 janvier 1970.

## 2 - Annulations de crédits

Les programmes 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* et 145 – *Epargne* ainsi que, dans une moindre mesure, les programmes 114 – *Appels en garantie de l'Etat* et 168 – *Majoration de rentes* ont fait l'objet d'annulations de crédits au cours de l'exercice 2014, pour un montant total de 3 524,3 M€ de crédits de paiement.

Les annulations opérées sur le périmètre de la mission **Engagements financiers de l'Etat** n'ont pas eu de conséquences sur les dépenses qu'elle finance, comme en témoigne le montant des crédits disponibles non exécutés en fin d'exercice (244,1 M€).

## 3 - Schéma de fin de gestion

Le schéma de fin de gestion 2014 de la mission **Engagements financiers de l'Etat** comportait deux opérations significatives, rattachées l'une et l'autre au programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* :

- le 24 décembre, 109,6 M€ ont été payés à la Coface au titre du remboursement des pertes des procédures publiques déficitaires pour l'exercice 2013, c'est-à-dire l'*assurance-prospection*, la *garantie du risque économique* et la *garantie du risque de change* ;
- le 29 décembre, 0,84 M€ ont été versés à la Société de gestion du fonds de garantie pour l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) en vue de rétablir le fonds de roulement du fonds de garantie à son niveau constaté fin 2013 (4,51 M€), conformément aux principes prudentiels applicables.

Aucune opération n'a été effectuée durant la période complémentaire. Le 9 janvier 2015, l'Etat a opéré un virement au Crédit foncier de France afin de régulariser la situation débitrice de son compte auprès de cet organisme en fin d'exercice 2014, alors même qu'il disposait des crédits nécessaires pour réaliser cette dépense en 2014 et éviter de se retrouver, comme à plusieurs reprises dans le passé, en situation débitrice.

## D - L'exécution 2014 dans le budget triennal 2013-2015

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2012 – 2017 a fixé pour principe que les crédits de la mission **Engagements financiers de l'Etat**, hors charge de la dette et abondements au compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat** (CAS PFE), ont vocation à décroître continuellement d'ici 2015. Le montant de l'enveloppe sous contrainte abritée par la mission **Engagements financiers de l'Etat** devrait ainsi passer de 1,15 Md€ en 2012 à 0,98 Md€ en 2015.

A ce jour, la trajectoire fixée par la LPFP est respectée.

### Conformité au budget triennal 2013 - 2015

Crédits de paiement (Md€)	Prévu	Réalisé	Ecart (%)
Exécution 2012	1,15	0,96	- 16,52 %
Exécution 2013	1,11	0,87	- 21,62 %
Exécution 2014	1,04	0,67	- 35,58%
Pour information : LFI 2015	0,98	0,83	- 15,20 %

Source : Cour des Comptes

Il est notable que l'enveloppe sous contrainte définie par la LPFP combine des crédits limitatifs (programmes 145 – *Epargne* et 168 – *Majoration de rentes*) et des crédits évaluatifs (programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*), alors même que ces derniers financent des appels en garantie par nature incertains et imprévisibles.

En outre, contrairement à l'exercice 2013, l'exercice 2014 s'est clôturé par un déficit du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Si ce compte avait présenté fin 2014 un solde égal à celui de fin 2013, les dépenses de la mission **Engagements financiers de l'Etat** auraient été légèrement supérieures au niveau constaté, sans excéder l'enveloppe prévue par la LPFP 2012-2017.

## II - Les grandes composantes de la dépense

### A - Le programme 117 – Charge de la dette et trésorerie de l'Etat

Le programme 117 - *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* vient équilibrer par des crédits évaluatifs 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'Etat*. Les crédits consommés sur ce programme correspondent ainsi à la charge nette de la dette et de la trésorerie avant opérations de contrats d'échange de taux d'intérêt (*swaps*).

En 2014, la charge de la dette de l'Etat s'est élevée à 43,159 Md€ avant opérations de *swap*<sup>7</sup>, soit 3,5 Md€ en deçà des prévisions de la loi de finances initiale. Ce résultat tient à l'évolution favorable en cours d'année des taux d'intérêt et de l'inflation.

- le maintien des taux à court terme à un niveau très faible (+0,07 % en moyenne), grâce notamment au passage en territoire négatif du taux de la facilité de dépôts de la Banque centrale européenne au mois de juin et à nouveau au mois de septembre, a permis de limiter la charge des BTF à 142 M€, soit près d'un milliard d'euros (-985 M€) de moins que prévu en LFI ;
- l'inflation française et européenne a connu un ralentissement marqué<sup>8</sup>, ce qui a contribué à réduire la charge des emprunts indexés de 1,9 Md€ par rapport aux prévisions.

Le résultat déficitaire des opérations de trésorerie a été légèrement inférieur aux prévisions de la LFI (-869 M€ contre -914 M€), le fort ralentissement de la rémunération des dépôts des correspondants (192 M€ en 2014, soit une réduction de dépenses d'un tiers) ayant plus que compensé l'impact de la baisse des taux courts sur les recettes de placements (10,7 M€). Par ailleurs, la rémunération des fonds non consommables des deux programmes d'investissements d'avenir a dégradé le solde des opérations de trésorerie à hauteur de 688 M€ en 2014.

---

<sup>7</sup> Après opérations de *swap*, la charge globale de la dette et de la trésorerie de l'Etat s'est élevée à 43,025 Md€.

<sup>8</sup> La référence d'inflation du 25 juillet s'est établie à 0,56 % pour la France et à 0,47 % pour la zone euro contre une prévision respectivement, de 1,40 % et 1,70%.

**Aperçu général de l'exécution 2014 du programme 117 (AE=CP) en €**

	PGM 117	Action	
		n° 01	n° 03
		Dettes	Trésorerie de l'Etat
<b>LFI</b>	46 654 000 000	45 740 000 000	914 000 000
<b>Crédits annulés</b>			
LFR du 9 août 2014	-1 800 000 000		
LFR du 29 décembre 2014.	-1 600 000 000		
<b>Dépenses exécutées</b>	43 158 881 832	42 289 588 231	869 293 601

Source : Cour des Comptes

La charge de la dette a fait l'objet de deux révisions à la baisse en loi de finances rectificative : en août, pour 1,8 Md€ et en décembre, pour 1,6 Md€. Les dépenses et les recettes du programme sont analysées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et trésorerie de l'Etat*.

**B - Le programme 114 – Appels en garantie de l'Etat**

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* abrite les crédits évaluatifs ayant concouru à l'extinction des obligations s'imposant à l'Etat au titre de son rôle de garant d'entités publiques ou privées.

**1 - Les dépenses budgétaires**

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* comprend cinq actions. Quatre d'entre elles rassemblent des dispositifs de garantie sur la base de leur finalité socio-économique : *agriculture et environnement* (action n°01), *soutien au domaine social, logement, santé* (action n°02), *financement des entreprises et industrie* (action n°03) et *développement international de l'économie française* (action n°04). L'action n°05 *autres garanties* regroupe, quant à elle, les dispositifs qui ne relèvent d'aucune des actions précédentes.

Depuis 2010, l'exécution du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* s'est établie comme suit :

### Exécution du programme 114 – Appels en garantie de l'Etat, par actions

€	Exécution		Exécution		Exécution		Exécution	
		2010	2011	2012	2013	2014		
01. agriculture et environnement	AE	0	0	0	0	0		
	CP	0	0	0	0	0		
02. soutien au domaine social, logement, santé	AE	25 295 429	27 292 221	5 100 000	7 200 000	9 140 000		
	CP	25 295 429	27 292 221	5 100 000	7 200 000	9 140 000		
03. financement des entreprises et industrie	AE	2 808 444	10 000 000	0	379 049	1 652 257		
	CP	2 808 444	10 000 000	0	379 049	1 652 257		
04. développement international de l'économie française	AE	82 500 500	99 600 000	116 400 000	106 800 000	109 600 000		
	CP	82 500 500	99 600 000	116 400 000	106 800 000	109 600 000		
05. autres garanties	AE	472 697	461 750 209	284 296	137 093	0		
	CP	472 697	461 750 209	284 296	137 093	0		
<b>Programme 114</b>	<b>AE</b>	<b>111 076 570</b>	<b>598 642 430</b>	<b>121 784 296</b>	<b>114 516 142</b>	<b>120 392 257</b>		
	<b>CP</b>	<b>111 076 570</b>	<b>598 642 430</b>	<b>121 784 296</b>	<b>114 516 142</b>	<b>120 392 257</b>		

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

En 2014 comme depuis 2010, aucun appel en garantie n'a été enregistré au titre de l'un des trois dispositifs de garantie rattaché à l'action n°01 *agriculture et environnement*. Les dépenses afférentes aux actions n°02 *soutien au domaine social, logement, santé* et n°03 *financement des entreprises et industrie* sont demeurés limités, s'établissant respectivement à 9,14 M€ au bénéfice de la Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) et à 1,65 M€ au bénéfice de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) dans le cadre de la cession de certaines de ses activités au groupe SAFRAN. En 2014, l'Etat n'a consenti aucune dépense au titre de l'action n°05 *autres garanties*.

Le faible niveau des appels enregistrés au titre des garanties relevant des actions n°01, n°02, n°03 et n°05 a conduit à ce que, comme en 2012 et en 2013, les garanties octroyées en faveur du *développement international de l'économie française* (action n°04) expliquent la majeure partie des appels en garantie honorés par l'Etat en 2014 (109,6 M€ sur un total de 120,4 M€).

Les dépenses consenties au titre de l'action n°04 excèdent le déficit cumulé des procédures dont le résultat technique était excédentaire en 2013 tel qu'il était estimé au printemps 2014 (108,9 M€). Selon la direction générale du Trésor, cet écart est imputable aux effets d'une régularisation comptable de 0,6 M€ pour l'*assurance prospection* et de 0,1 M€ pour la *garantie de change*, opérée suite à l'intervention d'un nouveau cabinet de commissariat aux comptes.

En 2014 comme les années précédentes, la procédure d'*assurance prospection* a représenté l'essentiel de l'effort budgétaire consenti par l'Etat au titre de l'action n°04 du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* (106,1 M€ sur 109,6 M€ soit 96,3 %)⁹. Depuis 2008, cette procédure a continuellement été en déficit, pour 89,3 M€ par an en moyenne. Cette situation persistante est de nature à faire planer un doute quant à sa nature assurantielle ou subventionnelle.

La gestion de la procédure d'*assurance-crédit* a dégagé un excédent de 734,7 M€ pour 2014, dont 556,4 M€ de récupérations en contrepartie de créances subrogatives reçues par la Coface lors de l'indemnisation de sinistres antérieurs. Ce montant est à rapprocher du prélèvement budgétaire de 725 M€ opéré sur les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques, pour le même exercice¹⁰.

Sur l'exercice 2014, la gestion de la procédure de *garantie du taux d'intérêt* a présenté un excédent de 97,2 M€. L'Etat n'a opéré aucun abondement budgétaire sur son compte auprès de Natixis. Il a, en revanche, opéré un prélèvement de 60 M€ sur les réserves de trésorerie de ce compte¹¹.

## 2 - L'évolution des encours des garanties octroyées par l'Etat

La durée de l'engagement souscrit par l'Etat lorsqu'il accorde sa garantie excède généralement celle d'un exercice budgétaire, si bien que le suivi des garanties nécessite d'examiner le flux des nouvelles garanties ainsi que l'évolution du stock des engagements antérieurement pris.

### a) Nouvelles garanties accordées en 2014

La loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 34 que l'octroi de la garantie de l'Etat à un tiers est autorisé par un article en loi de finances qui fixe son régime.

La loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 dispose ainsi :

---

⁹ Le reliquat est imputable à la procédure de garantie du risque de change (2,6 M€) et à la procédure de garantie du risque économique (0,9 M€).

¹⁰ Les principaux indicateurs relatifs aux procédures publiques sont présentés en annexe n°2.

¹¹ Les principaux indicateurs relatifs à la garantie des taux d'intérêts sont présentés en annexe n°3.

- en son article 110, que l’Etat accordera sa garantie à l’*Agence française de développement* (AFD) qui, dans le cadre de l’article 7 de la convention Etat-AFD, mettra en œuvre un prêt concourant au « fonds vert pour le climat » mis en œuvre en application de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de mai 1992. L’engagement pris par l’Etat porte sur le principal et les intérêts, dans la limite de 285 M€ ;
- en son article 111, que les nouveaux emprunts souscrits par l’*Unédic* en 2015 bénéficieront de la garantie de l’Etat dans la limite d’un plafond de 6 Md€<sup>12</sup>. En vertu des dispositions de l’article 107 de la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, cette décision permettra à l’*Unédic* d’éviter de devoir appliquer les dispositions de l’article L 213-15 du code monétaire et financier<sup>13</sup> ;
- en son article 112, que les effets de l’article 82 de la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 accordant la garantie de l’Etat à certaines opérations de l’*Union des entreprises et des salariés pour le logement* (UESL) seront prolongés de 2016 à 2018 et que la garantie de l’Etat sera octroyée à 200 M€ d’emprunts de l’UESL auprès du Fonds d’épargne, lesquels seraient ultérieurement transférés à l’*Association foncière logement* (AFL) pour financer un programme de construction ;
- en son article 113, que les emprunts souscrits par la *Société du grand Paris* (SGP) auprès du Fonds d’épargne bénéficieront de la garantie de l’Etat, dans la limite de 4 017 M€ en principal ;
- en son article 114, que l’Etat accordera sa garantie au *Commissariat général à l’énergie atomique et aux énergies alternatives* (CEA) au titre de la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire, dans la limite de 700 M€ par installation nucléaire et par accident nucléaire, à une date fixée par décret et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

---

<sup>12</sup> Les emprunts souscrits par l’*Unédic* pour les années 2014 et antérieures continuent, par ailleurs, de bénéficier de la garantie de l’Etat dans des conditions prévues en loi de finances. Cf. Cour des comptes, *Analyse de l’exécution du budget de l’Etat par mission et programme, Engagements financiers de l’Etat*, exercice 2013, mai 2014 et Cour des comptes, *Analyse de l’exécution du budget de l’Etat par mission et programme, Engagements financiers de l’Etat*, exercice 2012, mai 2013.

<sup>13</sup> Ces dispositions s’imposent, en droit commun, aux associations dont les fonds propres diminuent de moitié par rapport au montant atteint à la fin de l’exercice précédant l’émission d’un emprunt. Elles peuvent conduire à ce qu’une association ne puisse émettre de nouvelles obligations, voire doive cesser ses activités.

### *b) Evolution du stock des engagements antérieurement pris*

L'exécution 2014 a vu l'encours cumulé des garanties octroyées par l'Etat cesser de croître, son montant se repliant même légèrement<sup>14</sup>.

Cette évolution, qui contraste avec la trajectoire dynamique qu'il avait connue depuis 2007, s'explique principalement par l'arrivée à maturité le 22 septembre 2014 des prêts garantis en faveur de la Société de financement de l'économie française (SFEF), qui a réduit l'exposition de l'Etat à hauteur de 24,1 Md€ ainsi que, dans une moindre mesure, par la décollecte de l'épargne réglementée, qui s'est traduite par un repli de l'encours de la garantie de protection des épargnants de 3,9 Md€.

Dans le même temps cependant, plusieurs engagements souscrits par l'Etat ont continué à voir leur encours progresser sensiblement, comme par exemple la garantie accordée aux emprunts de l'*Unédic* (+5,7 Md€), la dette garantie au profit du *Fonds européen de stabilité financière* (+4,7 Md€), l'encours brut de la garantie accordée à la *Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété* (+2,6 Md€), les garanties octroyées au *Crédit immobilier de France* (+1,9 Md€), la garantie accordée à la *Caisse française de développement industriel* (+0,6 Md€) ou encore la garantie octroyée à l'*Union des entreprises et des salariés pour le logement* (UESL) dont l'encours, nul à fin 2013, s'établit à 0,7 Md€ fin 2014.

## **3 - Le suivi des garanties octroyées par l'Etat**

Afin d'assurer le suivi des garanties octroyées par l'Etat, le responsable de programme s'est doté d'outils de recensement dont la qualité va s'améliorant. L'intelligibilité pour le Parlement et le citoyen de l'action de l'Etat garant demeure cependant très limitée.

### *a) Outils de recensement des garanties octroyées par l'Etat*

En tant que responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*, le directeur général du Trésor assure le recensement des garanties octroyées par l'Etat<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'évolution des encours des principales garanties octroyées est présentée en annexe n°4.

<sup>15</sup> L'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, (...). Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptes publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers* ». La

A cet effet, il a mis en place un « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'Etat » (TIGRE), dans le prolongement de la réserve formulée par le certificateur des comptes de l'Etat sur ses passifs non financiers, et notamment sur ses engagements hors bilan<sup>16</sup>.

Au 31 décembre 2014, 178 dispositifs uniques de garantie étaient recensés dans le TIGRE, dont 113 étaient inventoriés comme actifs.

La comparaison des données stockées dans le TIGRE à fin 2014 avec celle à fin 2013 montre que des progrès ont été accomplis dans le suivi en comptabilité budgétaire des garanties, en particulier en ce qui concerne la précision du rattachement des garanties à la nomenclature budgétaire. Ainsi, 177 des 178 dispositifs uniques recensés sont liés à l'une des cinq actions budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*.

Cependant, une très large part (128 dispositifs sur 178) s'attache à l'action n°05 *autres garanties*. En outre, les catégories d'engagements prévues par la norme n°13 du Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE) ne sont pas systématiquement reportées dans le TIGRE.

#### **Les catégories d'engagements prévues par la norme n°13 du Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE)**

Au sens de la norme n°13 du recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE), les garanties accordées par l'Etat sont des engagements au titre d'accords bien définis, s'attachant à l'une des catégories suivantes :

- la *dette garantie*, qui recouvre l'engagement pris par l'Etat de pallier le défaut éventuel d'un emprunteur auprès de ses créanciers ;
- les *garanties de passif*, par lequel l'Etat s'engage à abonder au capital d'une entité dont les fonds propres se révéleraient insuffisants ;
- les *garanties liées à des missions d'intérêt général* qui recouvrent divers dispositifs tels la protection des détenteurs de livrets d'épargne réglementée, le soutien à l'internationalisation de l'économie française ou la réassurance de certains risques difficilement assurables (transport nucléaire, catastrophes naturelles exceptionnelles, etc.).

direction générale du Trésor n'assure toutefois pas nécessairement la gestion quotidienne de toutes les garanties. Les garanties en faveur de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme, de la culture, de l'agriculture ou la pêche sont ainsi gérées directement les ministères compétents.

<sup>16</sup> Cour des comptes, *rapport sur la certification des comptes de l'Etat (exercice 2011)*, mai 2012.

### *b) Lisibilité de l'activité de garant de l'Etat*

Le poids des engagements que l'Etat porte en tant que garant est susceptible de peser sur sa situation financière. C'est pourquoi il est essentiel que l'administration mette à la disposition des parlementaires et du public une information appropriée sur l'action de l'Etat garant.

Compte tenu de la nature des engagements pris depuis 2008, la nomenclature actuelle du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* pourrait évoluer. La Cour suggère de créer deux actions complémentaires dans la nomenclature du programme :

- mesures de soutien au secteur bancaire ;
- participation aux mécanismes de stabilité en zone euro.

Il serait par ailleurs souhaitable que la documentation budgétaire rende mieux compte de l'activité de l'Etat garant : historique des appels en garantie constatés, encours des nouveaux engagements pris, évolution anticipée des encours en stock, échéances des principales garanties, rémunérations perçues par l'Etat garant<sup>17</sup>, actifs mobilisables en cas d'appel ou encore engagements reçus, le cas échéant, de la part des bénéficiaires de la garantie de l'Etat.

## **C - Le programme 145 - Epargne**

Le programme 145 – *Epargne* abrite les crédits budgétaires et les dépenses fiscales mobilisés en vue d'orienter l'allocation de l'épargne des ménages, notamment en faveur du logement, de l'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable) ou de l'assurance-vie.

### **1 - Les dépenses budgétaires**

Le programme 145 – *Epargne* comprend deux actions, l'une consacrée à l'*épargne logement* (action n°01), l'autre aux *instruments de financement du logement* orientés vers des publics spécifiques (action n°02).

---

<sup>17</sup> Le montant des recettes non fiscales perçues par l'Etat au titre de son rôle de garant avoisine 1,6 Md€ en 2014. Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Les recettes de l'Etat, recettes non fiscales, fonds de concours et attributions de produits*, exercice 2014, mai 2015.

Depuis 2010, son exécution s'est établie comme suit :

### Exécution du programme 145 – *Épargne*, par actions

€		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014
01. épargne logement	AE	1 332 453 981	692 640 632	650 133 061	572 794 565	382 756 337
	CP	1 332 454 006	692 640 632	650 133 061	572 794 565	382 756 337
02. instruments de financement du logement	AE	5 007 993	4 327 757	3 643 531	3 093 777	2 646 873
	CP	5 007 993	4 327 757	3 643 531	3 093 777	2 646 873
<b>Programme 145</b>	<b>AE</b>	<b>1 337 461 974</b>	<b>696 968 389</b>	<b>653 776 592</b>	<b>575 888 342</b>	<b>385 403 210</b>
	<b>CP</b>	<b>1 337 461 999</b>	<b>696 968 389</b>	<b>653 776 592</b>	<b>575 888 342</b>	<b>385 403 210</b>

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

#### a) *Épargne logement*

Les crédits de l'action n°01 *épargne-logement* du programme 145 – *Épargne* financent le remboursement par l'Etat des primes versées par le Crédit foncier de France aux épargnants clôturant leur plan d'épargne logement (PEL) dans les conditions d'éligibilité prévue par la loi<sup>18</sup>.

Ce remboursement est retracé comme une dépense d'intervention dans la comptabilité budgétaire de l'Etat (titre 6) quand bien même il comporte une commission de gestion qui, en toute rigueur, devrait être imputée en dépense de fonctionnement (titre 3). L'action n°01 du programme assure, par ailleurs, la compensation de certains frais exposés par le Crédit foncier de France au titre de sa gestion, en crédits de fonctionnement (titre 3), y compris les frais informatiques liés au contrôle des homonymies (0,13 M€ pour 2014). Elle rembourse à compter de 2014 les frais affichés par la Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) au titre des missions de contrôle de l'épargne logement qui lui ont été dévolues par l'article 94 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2014<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Les conditions d'éligibilité varient suivant que le plan ait été souscrit avant le 11 décembre 2002, entre le 12 décembre 2002 et le 1<sup>er</sup> mars 2011 ou après le 2 mars 2011.

<sup>19</sup> Cf. loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 28.

La gestion de l'action n°01 *épargne-logement* du programme 145 – *Epargne* a été marquée par la décision prise à la mi-novembre 2014 de suspendre les versements de provisions mensuelles au Crédit foncier de France. Les primes n'ayant pas cessé d'être versées aux épargnants, le compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France a vu son solde se dégrader jusqu'à devenir débiteur de 50,5 M€ en fin d'exercice<sup>20</sup>.

En s'abstenant de rembourser les sommes avancées en son nom par le Crédit foncier de France, l'Etat s'est inutilement endetté auprès de cet organisme, renouant avec une pratique de débudgétisation critiquable qui prévalait avant l'exercice 2010 dans des proportions massives<sup>21</sup>.

Cette situation intervient alors même que l'appel d'offres lancé à la mi-octobre 2014 pour désigner un nouvel opérateur pour la gestion des primes d'épargne-logement a coïncidé avec une révision des relations financières entre l'Etat et le Crédit foncier de France et une réduction du découvert autorisé du premier auprès du second. Dans ce contexte, il aurait été attendu du responsable de programme qu'il s'attache, comme la Cour l'avait recommandé, à conserver créancier le solde du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France.

La Cour relève, au surplus, que le Crédit foncier de France n'a pas transmis au dernier trimestre 2014 sa demande de remboursement de frais pour le 1<sup>er</sup> semestre 2014<sup>22</sup>. Il en résulte que le montant des frais de gestion exposés pour l'exercice 2014 ne couvre que le seul 2<sup>ème</sup> semestre 2013. L'apparente faiblesse des frais de gestion versés au Crédit foncier de France en 2014 masque en fait un report de charge sur l'exercice 2015 d'un montant de 0,17 M€ selon la direction générale du Trésor.

---

<sup>20</sup> Les principaux indicateurs relatifs à l'épargne-logement sont présentés en annexe n°6.

<sup>21</sup> Le découvert du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France s'établissait à 622 M€ fin 2007, 963 M€ fin 2008 et 719 M€ fin 2009. Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2011, mai 2012, p. 40.

<sup>22</sup> Selon la direction générale du Trésor, ce retard exceptionnel est imputable à un décalage dans la production des états de gestion pour les services comptables du Crédit foncier de France, suite à la mise en œuvre de nouveaux systèmes d'information.

*b) Instruments de financement du logement*

L'action n°02 *instruments de financement du logement* finance les dépenses afférentes aux divers dispositifs rassemblés au sein du secteur aidé du Crédit foncier de France<sup>23</sup>, qu'ils concernent l'habitat d'outre-mer, l'habitat rural ou l'accession sociale à la propriété.

L'exercice 2014 a vu les encours des prêts du secteur aidé du Crédit foncier de France continuer de diminuer, s'établissant à 280 M€ en fin d'exercice, contre le triple cinq ans plus tôt (861 M€ en 2010). Ce repli, qui touche notamment les prêts aidés pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété (PAP), s'est mécaniquement traduit par une moindre dépense d'intervention consentie par l'Etat (1,53 M€ en 2014 contre 2,96 M€ en 2010)<sup>24</sup>.

**Exécution de l'action n° 02 du programme 145 - Epargne, par titre**

M€		2010	2011	2012	2013	2014
02. instruments de financement du logement	Titre 3	2,05	1,84	1,54	1,31	1,11
	Titre 6	2,96	2,49	2,10	1,78	1,53
	<b>TOTAL</b>	<b>5,01</b>	<b>4,33</b>	<b>3,64</b>	<b>3,09</b>	<b>2,64</b>
	<i>Part du titre 3</i>	<i>40,9 %</i>	<i>42,5 %</i>	<i>42,3 %</i>	<i>42,4 %</i>	<i>42,0 %</i>

Source : Cour des Comptes à partir de données direction générale du Trésor

Comme relevé par la Cour à l'occasion de travaux antérieurs<sup>25</sup>, les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont continué à occuper une part très significative des dépenses de l'action n° 02 du programme 145 – *Epargne* : les frais exposés par les gestionnaires des différents dispositifs concernés ont représenté 42,0 % des dépenses de l'action en 2014.

<sup>23</sup> Le secteur aidé regroupe les prêts aidés pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété (PAP), les prêts aidés pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs aidés (PLA), les prêts spéciaux immédiats finançant l'accession à la propriété en métropole et dans les départements d'outre-mer (PSI), les prêts pour le financement d'immeubles à loyer moyen en métropole et dans les départements d'outre-mer (ILM) et les prêts complémentaires fonctionnaires (PCF).

<sup>24</sup> Les principaux indicateurs relatifs à la gestion du secteur aidé sont présentés en annexe n°7.

<sup>25</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 28.

En dépit du poids pris par les dépenses de fonctionnement dans la gestion du secteur aidé des prêts à l'habitat, l'administration n'envisage pas d'accélérer l'extinction de ce secteur. Elle a indiqué à la Cour qu'elle n'excluait cependant pas d'opérer des prélèvements budgétaires sur les réserves de trésorerie disponibles.

## 2 - Les dépenses fiscales

Selon la documentation budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2015, vingt-huit dépenses fiscales s'attachent au programme 145 – *Epargne* contre vingt-sept précédemment, suite à la création en loi de finances rectificative pour 2013<sup>26</sup> de la dépense fiscale n°580103 rendant compte de l'application d'un abattement assiette proportionnel de 20 % aux contrats d'assurance-vie « vie-génération ».

Les principales dépenses fiscales consenties par l'Etat au titre de la politique de l'épargne concernent les exonérations applicables à l'assurance-vie (1 895 M€, +311 M€ entre 2013 et 2014), à l'épargne salariale (1 250 M€, stable), à l'épargne-logement (730 M€, +58 M€), au livret A et assimilés (675 M€, stable), au plan d'épargne populaire (420 M€, +43 M€), au livret de développement durable (265 M€, +38 M€) ou au livret d'épargne populaire (70 M€, stable)<sup>27</sup>.

Le montant estimé des dépenses fiscales attachées au programme 145 – *Epargne* a cru de façon très dynamique entre 2010 et 2014, passant de 3 474 M€ à 5 926 M€ en cinq ans, sous l'effet notamment de l'assujettissement des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu, qui a mécaniquement conduit à réévaluer à la hausse le coût des dépenses fiscales distribuées aux produits exonérés, et notamment à l'épargne réglementée. Il devrait cependant se replier en 2015, la direction de la législation fiscale estimant qu'il s'établira à 5,5 Md€.

### D - Le programme 168 – *Majoration de rentes*

Le programme 168 – *Majoration de rentes* finance la contribution que l'Etat verse à des sociétés d'assurance et à des mutuelles afin que celles-ci majorent le montant de certaines rentes de retraite par capitalisation.

---

<sup>26</sup> Cf. loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

<sup>27</sup> Les principales dépenses fiscales en faveur de l'épargne sont présentées en annexe n°8.

## 1 - Les dépenses budgétaires

Le programme 168 – *Majoration de rentes* comprend une unique action. Depuis 2010, son exécution s'est établie comme suit :

### Exécution du programme 168 – *Majoration de rentes*

€		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014
01. Participation de l'Etat aux majorations de rentes viagères	AE	204 104 500	194 722 957	183 284 829	179 184 062	169 005 577
	CP	204 104 500	194 722 957	183 284 829	179 184 062	169 005 577
<b>Programme 168</b>	<b>AE</b>	<b>204 104 500</b>	<b>194 722 957</b>	<b>183 284 829</b>	<b>179 184 062</b>	<b>169 005 577</b>
	<b>CP</b>	<b>204 104 500</b>	<b>194 722 957</b>	<b>183 284 829</b>	<b>179 184 062</b>	<b>169 005 577</b>

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

Comme en 2012<sup>28</sup> et en 2013<sup>29</sup>, le remboursement aux compagnies d'assurance et aux mutuelles des frais avancés par elles au titre des majorations de rentes viagères est intervenu au 4<sup>ème</sup> trimestre 2014, contrevenant aux dispositions de l'article 34 du décret du 30 janvier 1970<sup>30</sup> qui prévoit qu'il soit opéré avant le 30 juin.

## 2 - Le suivi des bénéficiaires

En 1987, le dispositif de majoration légale des rentes a été fermé pour les nouveaux contrats. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, la revalorisation des rentes a été gelée<sup>31</sup>. Le dispositif a dès lors été géré en extinction<sup>32</sup>.

Jusqu'en 2013, le nombre des crédientiers bénéficiaires d'une majoration de rentes financée par l'Etat a décru, passant par exemple de 451 753 en 2009 à 360 193 en 2013, soit une baisse de 20 % en 5 ans.

<sup>28</sup> Cf. Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2012, mai 2013, p. 60.

<sup>29</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 31.

<sup>30</sup> Cf. décret n° 70-104 du 30 janvier 1970 fixant les modalités d'application des majorations de rentes viagères de la caisse nationale de prévoyance, des caisses autonomes mutualistes et des compagnies d'assurances

<sup>31</sup> Cf. article 81 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995.

<sup>32</sup> Les principaux indicateurs relatifs à la majoration de rentes sont présentés en annexe n°9.

Même si de nouveaux bénéficiaires pouvaient toujours se manifester<sup>33</sup>, le nombre total des bénéficiaires du dispositif était attendu en baisse, les nouvelles entrées dans le dispositif étant résiduelles.

Début 2014, le directeur général du Trésor et le directeur du budget ont adressé aux organismes débirentiers une lettre précisant le cadre juridique applicable à la majoration légale des rentes et sollicitant la transmission de pièces justificatives détaillées concernant l'effectif des crédirentiers.

Cette démarche a conduit plusieurs établissements, parmi lesquels plusieurs grandes compagnies d'assurance, à identifier des lacunes dans le suivi des bénéficiaires du dispositif. En conséquence, l'exercice 2014 a vu le nombre des bénéficiaires d'une majoration de rentes progresser nettement, s'établissant à fin 2014 à 551 165 (+53,0 % sur un an).

A ce jour, la hausse du nombre des bénéficiaires identifiés ne s'est pas traduite par un surcroît de dépenses budgétaires consenties par l'Etat au titre du programme 168 – *Majoration de rentes*.

## **E - Le programme 336 – *Dotation en capital du MES***

Le programme 336 – *Dotation en capital du MES* abrite les crédits destinés à financer, via le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat**, la contribution française au capital appelé du mécanisme européen de stabilité (MES), institué le 8 octobre 2012 après l'entrée en vigueur du traité du 2 février 2012 l'instituant<sup>34</sup>.

Visant à financer, par effet de levier, les programmes d'assistance aux Etats européens rencontrant des difficultés budgétaires<sup>35</sup>, le capital du mécanisme européen de stabilité (MES) s'élève au total à 701 935,3 M€ dont une part appelée de 80 221,2 M€ et une part appelable de 621 714,1 M€. Ces montants ont légèrement augmenté au 1<sup>er</sup> janvier 2014 suite à l'adhésion de la Lettonie au mécanisme.

---

<sup>33</sup>. Des bénéficiaires peuvent se manifester après le décès des ayants-droits, par exemple les « ayants cause » susceptibles de bénéficier d'une pension de réversion.

<sup>34</sup> Cf. la loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité ainsi que la notification en date du 2 avril 2012 de cette ratification au Conseil Européen.

<sup>35</sup> Le capital appelé ne finance pas directement les prêts aux Etats membres. Investi en titres liquides de haute qualité, il a vocation à couvrir d'éventuelles pertes, avant un appel éventuel au capital appelable. Chaque tranche de capital appelé, d'un montant de 16 Md€, permet de lever jusque 100 Md€ sur les marchés, compte tenu du ratio minimum de 15 % fixé entre le capital appelé du MES et le total de ses émissions obligataires.

La France possède 20,3297 % du capital de l'institution, contre 20,3856 % avant l'adhésion de la Lettonie, soit 16 308,7 M€ de capital appelé et 126 392,6 M€ de capital callable.

Les Etats de la zone euro qui contribuent au mécanisme européen de stabilité (MES) ont été invités à apporter leur quote-part du capital appelé en cinq tranches à verser entre octobre 2012 et avril 2014. Compte tenu des versements d'ores et déjà opérés par la France en 2012 et 2013, le respect de cet échéancier supposait que 3 261,744 M€ puissent être versés sur le compte détenu par le mécanisme européen de stabilité (MES) dans les livres de la banque centrale européenne (BCE).

La dotation en capital du mécanisme européen de stabilité (MES) s'analysant comme une participation financière acquise par l'Etat, le règlement de ce dernier versement s'est opéré à travers le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat** (CAS PFE) qui, abondé le 25 avril 2014 par des crédits en provenance du programme 336 – *Dotation en capital du MES*, a soldé les engagements pris par la France par un virement en date du 29 avril 2014.

### **III - Appréciation d'ensemble : régularité, performance et soutenabilité budgétaire**

#### **A - La régularité de l'exécution budgétaire**

A l'occasion de son examen de l'exécution budgétaire 2013, la Cour avait estimé que la régularité de l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** avait progressé<sup>36</sup>.

L'amélioration constatée n'a cependant pas perduré en 2014 :

- l'Etat n'a pas été en mesure de maintenir le caractère créditeur de son compte auprès du Crédit foncier de France, celui-ci présentant à la clôture 2014, un solde négatif à hauteur de 50,5 M€ (programme 145 – *Epargne*) ;
- l'Etat a continué d'opérer une gestion en AE=CP des dépenses du programme 145 – *Epargne*, laquelle ne permet de retracer dans la comptabilité budgétaire les engagements pris vis-à-vis du Crédit

---

<sup>36</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 34.

- foncier de France lorsque le compte de l'Etat auprès de ce dernier présente un solde débiteur (programme 145 – *Epargne*) ;
- en toute rigueur, la commission de gestion des primes d'épargne logement devrait être financée par des crédits de titre 3 et non de titre 6 (programme 145 – *Epargne*) ;
  - des remboursements opérés par l'Etat à la Coface, au Crédit foncier de France ou à certains organismes débirentiers ont continué à intervenir avec retard, contrevenant parfois aux règles conventionnelles ou réglementaires qui les régissent (programmes 114 – *Appels en garantie de l'Etat*, 145 – *Epargne* et 168 – *Majoration de rentes*).

## **B - La démarche de performance**

### **1 - Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat***

Le dispositif d'analyse de la performance du programme 117 comprend 12 indicateurs associés à 7 objectifs : trois objectifs concernent la gestion de la dette (action n° 01) et trois la gestion de la trésorerie (action n° 03). Le septième, relatif au contrôle des risques et commun aux opérations de gestion de la dette et de la trésorerie, est rattaché formellement à l'action n° 03<sup>37</sup>.

#### *a) La gestion de la dette*

Le premier objectif relatif à la gestion de la dette consiste à « couvrir le programme d'émission en toute sécurité ».

En 2014, comme chaque année, toutes les adjudications ont été couvertes (indicateur 1.1). Les taux moyens de couverture (indicateur 1.2) se sont améliorés par rapport aux réalisations de 2013 : pour les BTF, 300 % en 2014 au lieu de 250 % en 2013, pour les OAT et BTAN, 229 % au lieu de 227 %. Ils se sont établis nettement au-dessus de leur valeur cible qui est de 200 % pour les BTF et de 150 % pour les OAT et BTAN. Ces résultats illustrent la perception favorable dont bénéficient les titres de l'Etat français auprès des investisseurs français et internationaux dans un contexte de marché toujours volatile. La sécurité des opérations de financement de l'Etat a donc été correctement assurée.

Le deuxième objectif vise à « améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette ».

---

<sup>37</sup> Les indicateurs de performance du programme 117 sont présentés en annexe n°10.

A cet égard, les indicateurs « temps » (2.1) et « allocation » (2.2) mesurent l'écart, rapporté en taux équivalent dix ans, entre la réalisation du programme d'émission et deux stratégies de référence, et visent à attester le suivi par l'AFT des principes de régularité et de prévisibilité. En 2014, la performance s'est inscrite dans les limites fixées en dépit de la volatilité des taux : +7,95 points de base pour l'indicateur « temps » et +0,5 points de base pour l'indicateur « allocation ».

A partir de 2015, ces deux indicateurs sont supprimés.

Le troisième objectif vise à « Piloter la réduction de la durée de vie moyenne de la dette à travers un programme de swaps de taux d'intérêt ».

En l'absence de reprise du programme de *swaps*, l'impact des contrats d'échange de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette négociable décline à mesure de leur arrivée à échéance. Avec un encours notionnel réduit à 7 Md€, l'impact du programme de *swaps* (indicateur 3.1) n'était plus que d'un jour en fin d'année 2014. Ces opérations qui ne relèvent pas de crédits ouverts dans le programme 117, sont retracées dans la section 2 du compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat*. Elles ont généré une moindre dépense de 133,6 M€ pour le budget de l'Etat en 2014.

#### *b) La gestion de la trésorerie*

L'objectif d' « Optimiser le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché », muni de l'indicateur 4.1, correspond au souci d'optimiser le placement des excédents de trésorerie en fonction des conditions de marché.

Sont retenues dans le calcul les journées où l'AFT vise une trésorerie minimale de 70-80 M€ ainsi que celles où elle décide de maintenir un niveau de compte plus élevé (autour de 300 M€) car le placement sur le marché monétaire est alors contraire à l'intérêt du contribuable. A la suite des décisions de la BCE du 5 juin 2014, la cible de 300 M€ a été révisée à 540-560 M€, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2014.

La cible de solde n'a pu être définie que 113 jours sur 255 et elle a été atteinte sur 90% de ces journées. Dans ce contexte, le solde du compte du Trésor à la Banque de France a été remonté de 2,7 Md€ en moyenne quotidienne en 2013 à 9,3 Md€ en moyenne en 2014.

Les dépôts du Trésor à la Banque de France rémunérés au taux de prévu pour la facilité de dépôt ont fait l'objet d'intérêts négatifs depuis le 12 juin 2014, en conséquence de la décision de la BCE d'abaisser le taux de la facilité de dépôt à -0,10 % puis à -0,20 %.

Cela a suscité une charge de trésorerie pour l'Etat d'un montant de 12,9 M€, qui est venue diminuer le montant des recettes de placement obtenues sur les onze premiers mois de l'année (23,6 M€). La recette, nette de la dépense, s'est élevée à 10,7 M€ en 2014, soit un niveau équivalent à la recette obtenue en 2013.

Les volumes de prêts sur le marché interbancaire ont diminué entre 2013 et 2014, en moyenne quotidienne, de 12 à 10,3 Md€ pour les pensions livrées et de 12 à 8,1 Md€ pour les prêts interbancaires.

La rémunération moyenne obtenue sur les dépôts en blanc (indicateur 5.1) a été inférieure de 2,5 points de base à la référence EONIA<sup>38</sup>, ce qui correspond à une marge plus avantageuse que celle obtenue en 2012 et 2013. Les opérations de prises en pension (indicateur 5.2) ont dégagé un résultat moyen de SWAP EONIA-0,022, conforme à la cible fixée à SWAP EONIA-0,02.

Le taux d'annonces par les collectivités territoriales de leurs opérations financières supérieures à 1 M€ (indicateur 6.1) s'est stabilisé à 98 % depuis 2012. Le taux d'annonce des établissements publics nationaux s'est légèrement dégradé, de 99 à 97 % entre 2013 et 2014. Le mécanisme de « supervalidation »<sup>39</sup> mis en place en 2011, qui concourt à une gestion plus sécurisée du compte du Trésor et des placements des excédents de trésorerie, a contribué à l'amélioration dans la mesure où la possibilité d'un rejet d'une opération constitue une incitation forte au respect de l'obligation d'annonce.

En 2015, les indicateurs de taux d'annonce seront fusionnés en un seul portant sur l'ensemble formé par les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux.

L'indicateur (7.1) relatif au système de contrôle mis en place par l'AFT présente des résultats satisfaisants. Une seule infraction au cahier de procédures a été constatée en 2014 (aucune infraction en 2013). Tous les domaines du contrôle interne audités en 2014 ont obtenu la meilleure note possible à l'exception du système de contrôle des opérations et des procédures internes. Enfin, l'indicateur (7.2) révèle une diminution sensible du nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de

---

<sup>38</sup> *European Overnight Index Average*. Ce taux correspond à la moyenne quotidienne pondérée des prêts au jour le jour non garantis réalisés par un échantillon de 57 établissements bancaires les plus actifs de la zone euro.

<sup>39</sup> Selon le niveau de trésorerie disponible sur le compte unique du Trésor, l'AFT peut refuser l'exécution d'une opération débitrice d'un montant supérieur à 1 M€ si celle-ci n'a pas été annoncée la veille entre 15 heures et 18 heures par le comptable public qui en est à l'origine. En 2013, l'AFT a validé 358 opérations

trésorerie (91 incidents en 2014 après 244 incidents en 2013). Ce résultat résulte notamment de l'automatisation des contrôles sur le dépouillement des opérations de pensions livrées.

## 2 - Le programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*

Pour l'exercice 2014 comme pour les exercices précédents<sup>40</sup>, le suivi de la performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* est demeuré exclusivement consacré aux seules garanties octroyées dans le cadre de l'action n° 04 - *développement international de l'économie française*<sup>41</sup>. Décrivant principalement le niveau et la structure des risques pris, il ne renseigne pas sur l'efficacité ou l'efficience de l'action de l'Etat garant.

Faute de couvrir l'essentiel des garanties actives, les indicateurs de performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* ne rendent pas compte de façon complète de l'activité de garant de l'Etat. La Cour maintient sa recommandation tendant à ce que, sur le modèle de la refonte intervenue sur le périmètre du programme 145 – *Epargne*, le suivi de performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* soit revu.

Conformément à l'objectif poursuivi par la direction du budget de réduire le nombre des indicateurs de performance du budget de l'Etat, le nombre des indicateurs du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* pourrait être réduit, en veillant à ce qu'ils couvrent l'ensemble des actions du programme et non la seule action n°04 - *développement international de l'économie française*. A cette fin, une réflexion devrait être initiée en vue d'identifier des indicateurs agrégés et simples permettant de suivre l'action de l'Etat garant. Pourraient par exemple être pertinents : un indicateur sur l'encours des nouvelles garanties octroyées, un indicateur sur l'évolution des encours des garanties en stock, un indicateur permettant la comparaison des rémunérations et de l'encours des garanties à titre onéreux.

Une meilleure articulation devrait, par ailleurs être recherchée entre les indicateurs de l'action n° 04 – *développement international de l'économie française* du programme 114 – *Appels en garantie* de la mission **Engagements financiers de l'Etat** et ceux de l'action n° 07 - *développement international des entreprises* du programme 134 - *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission **Economie**.

---

<sup>40</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 38.

<sup>41</sup> Les indicateurs de performance du programme 114 sont présentés en annexe n°11.

Une refonte des indicateurs de performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* devrait être menée en cohérence avec une revue de la nomenclature par actions de ce programme.

### **3 - Le programme 145 - Epargne**

Dans le cadre de l'initiative lancée la direction du budget en vue de réduire le nombre des indicateurs de performance du budget de l'Etat, la maquette des indicateurs de performance du programme 145 – *Epargne* a été revue en 2014. Le nombre d'objectifs affichés a été ramené de trois à deux tandis que celui des indicateurs suivis passait de huit à cinq. L'objectif fixé d'une réduction de 25 % du nombre d'indicateurs a donc été atteint<sup>42</sup>.

Trois des indicateurs de performance de la nouvelle maquette du programme 145 – *Epargne* n'existaient pas dans la maquette précédente : le *montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du livret de développement durable (LDD)*, le *montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne* et le *rapport entre le prélèvement effectué par l'Etat sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'Etat*<sup>43</sup>. Leur éventail couvre judicieusement l'ensemble des instruments extrabudgétaires mobilisés par l'Etat en faveur du logement social (incitation à la collecte, politique de prêt à taux bonifié, garantie). Leur choix répond favorablement aux observations formulées par la Cour sur le suivi de la performance du programme à l'occasion de travaux antérieurs<sup>44</sup>.

Deux indicateurs de performance de l'ancienne maquette ont été reconduits dans la nouvelle : le *taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement* et la *part des placements des assureurs finançant les entreprises*. Le premier d'entre eux s'établit à un niveau particulièrement bas, de l'ordre de 0,7 %.

### **4 - Le programme 336 – Dotation en capital du MES**

A sa création fin 2011 lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2012, le dispositif de suivi de la performance du programme 336 –

---

<sup>42</sup> Les indicateurs de performance du programme 145 sont présentés en annexe n°12.

<sup>43</sup> En toute rigueur, il s'agit du prélèvement opéré sur le résultat du fonds d'épargne, les dépôts d'épargne réglementée, centralisés ou non, n'étant pas concernés.

<sup>44</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 40.

*Dotation en capital du MES* comprenait deux indicateurs : le *taux de revue positive* et le *taux de respect des objectifs fixés*<sup>45</sup>.

Fin 2012, ces deux indicateurs n'ont pas été reportés dans la documentation budgétaire jointe au projet de loi de finances pour 2013. Fin 2013, seul le *taux de revue positive* a été repris dans la documentation budgétaire jointe au projet de loi de finances pour 2014. Au printemps 2014, les deux indicateurs étaient inclus à la documentation budgétaire jointe au projet de loi de règlement pour 2013, sans être tous deux renseignés.

## C - La soutenabilité budgétaire

### 1 - Le programme 117 - Charge de la dette et trésorerie de l'Etat

La question de la soutenabilité à moyen terme de la dette de l'Etat est examinée dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat*.

### 2 - Le programme 114 – Appels en garantie de l'Etat

La soutenabilité budgétaire du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* s'apprécie en comparant l'encours des engagements souscrits par l'Etat, le risque que ces engagements ne débouchent sur des appels en garantie et les dépenses consenties au titre de ces appels.

Comme relevé par la Cour à l'occasion de travaux antérieurs<sup>46</sup>, cette comparaison fait ressortir une performance d'ensemble satisfaisante. Alors que le montant cumulé des garanties octroyées par l'Etat a cru de façon soutenue depuis 2007, les dépenses budgétaires associées sont demeurées maîtrisées, diminuant même en moyenne sur la période. Ce résultat est encore plus manifeste une fois isolées les dépenses budgétaires associées au déficit récurrent de la procédure publique d'*assurance-prospection*, qui constitue à lui seul la majeure partie des appels en garantie<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Les indicateurs de performance du programme 336 sont présentés en annexe n°13.

<sup>46</sup> Cf. Cour des Comptes, *Le recensement et l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat*, communication à la commission des finances du Sénat, mai 2013, p.54 et suivantes et Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 40.

<sup>47</sup> L'évolution comparée des principaux encours de garantie et des dépenses budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* est présentée en annexe n°5.

Plusieurs facteurs sont cependant susceptibles de peser sur la performance financière d'ensemble de l'Etat garant :

- l'encours de la garantie octroyée au Fonds européen de stabilité financière (FESF) a poursuivi sa progression, passant de 70,4 Md€ fin 2013 à 75,0 Md€ fin 2014. A cette date, les pays bénéficiaires d'un programme d'assistance financière se trouvaient dans des situations globalement satisfaisantes. Pour autant, le devenir du programme grec demeurerait incertain ;
- bénéficiaire de la garantie de l'Etat pour un encours total de 33,3 Md€ à fin 2014, Dexia poursuit la mise en œuvre du plan de résolution ordonné validé par la Commission européenne le 28 décembre 2012. Face à la dégradation de ses conditions de financement, les états français, belge et luxembourgeois ont revu certaines contraintes s'imposant à sa stratégie de financement<sup>48</sup>. Selon la direction générale du Trésor, il est peu probable qu'un appel en garantie intervienne au titre de la dette garantie au profit du groupe Dexia ;
- le Crédit immobilier de France bénéficie de la garantie de l'Etat à hauteur de 14,1 Md€ afin de mettre en œuvre le plan de résolution autorisée par la Commission européenne le 27 novembre 2013. Selon la direction générale du Trésor, il est peu probable qu'un appel en garantie intervienne au titre de la dette garantie au profit du Crédit immobilier de France même si une recapitalisation ne serait pas à exclure en cas de dégradation durable du portefeuille de prêts et des fonds propres du groupe ;
- les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques (4 608,7 M€) s'établissent à un niveau stable. Selon la direction générale du Trésor, ce niveau serait suffisant pour faire face à un éventuel sinistre frappant l'un des dossiers à forts enjeux acceptés en garantie, par exemple dans le secteur de l'armement. La réalisation d'un sinistre de grande ampleur conduirait cependant l'Etat à devoir renoncer à tout ou partie du prélèvement budgétaire (800 M€) prévu pour intervenir sur le compte des procédures publiques en 2015 puis en 2016.

---

<sup>48</sup> Le plan de résolution ordonné prévoit que la tombée d'encours de dette garantie ne doit pas excéder 5 Md€ sur une période de 30 jours glissants. Cette contrainte a été assouplie à 7 Md€ pour 2014, voire pour 2015.

Le montant des dépenses anticipées du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat* s'élève à 188,0 M€ pour l'exercice 2015 dont 149,3 M€ au titre de l'action n°04 *développement international de l'économie française*.

### **3 - Le programme 344 - Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque**

Le programme 344 va abriter à partir de 2015 les crédits budgétaires nécessaires aux dépenses du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque, institué par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2014<sup>49</sup>.

Initialement<sup>50</sup>, le fonds de soutien devait bénéficier d'une enveloppe totale de 1,5 Md€ pendant une durée maximale de 15 ans et être abondé de 100 M€ par an jusqu'en 2028 dont 11,5 M€ proviennent chaque année d'un fonds de concours par une contribution de la Société de financement local (SFIL) et de Dexia.

L'aide<sup>51</sup> prendra la forme du versement d'annuités constantes à partir de 2015. Le décret d'application du fonds<sup>52</sup> prévoit également que l'aide puisse être versée en une seule fois dès 2015 ; la doctrine d'emploi<sup>53</sup> précise qu'elle bénéficiera notamment aux collectivités de moins de 10 000 habitants.

Les décisions d'allocation des aides seront toutes prises en 2015. Les collectivités et établissements publics intéressés par le dispositif doivent déposer une demande d'aide auprès du préfet du département avant le 30 avril 2015.

Consécutivement à l'appréciation du franc suisse depuis janvier 2015<sup>54</sup> qui s'est traduite par une hausse du taux des emprunts structurés<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> Cf. loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>50</sup> Cf. loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015

<sup>51</sup> L'aide du fonds consiste à financer une partie des indemnités de remboursement anticipé des prêts, à hauteur de 45 % du montant des échéances au maximum, afin que les collectivités mettent fin à leurs engagements risqués

<sup>52</sup> Cf. décret n°2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque

<sup>53</sup> Cf. doctrine d'emploi présentée et approuvée par le C.N.O.S. du 13 novembre 2014 et doctrine d'emploi présentée et approuvée par le C.N.O.S. du 2 avril 2015

<sup>54</sup> Consécutivement à la décision de la Banque Nationale Suisse de cesser ses interventions destinées à maintenir le franc suisse au taux de 1,20 CHF = 1€, taux plancher que la banque défendait depuis septembre 2011.

de l'ordre de 10 points (de 15,5 à 25%) pour environ 250 collectivités, le gouvernement a annoncé le doublement de l'enveloppe du fonds<sup>56</sup> mais le plan de financement budgétaire n'a pas été arrêté.

#### **4 - Les autres programmes**

Les dépenses budgétaires des programmes 145 - *Epargne* et 168 - *Majoration de rentes* financent des dépenses de guichet, en repli structurel du fait, pour le premier, de la baisse tendancielle des versements de primes d'épargne – logement aux épargnants et, pour le second, du caractère extinctif des prestations distribuées par les débirentiers et remboursées par l'Etat.

Sous réserve qu'elle ne fasse pas l'objet de mesures de régulation budgétaire inappropriées, la budgétisation des crédits abrités par ces programmes apparaît aujourd'hui soutenable.

### **IV - Les recommandations de la Cour**

#### **A - Le suivi des recommandations formulées par la Cour au titre de la gestion 2013**

##### **1 - Recommandation mise en œuvre**

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** pour l'exercice 2013<sup>57</sup>, la Cour avait recommandé de « *relever l'objectif de taux d'annonces par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 M€ et affectant le compte du Trésor* ».

A l'occasion de la préparation de la documentation budgétaire jointe au projet de loi de finances pour 2015 (PLF 2015) et au projet de loi de règlement pour 2014 (PLR 2014), le responsable de programme a estimé que le rapprochement des taux annonces respectifs des collectivités territoriales et des établissements publics justifiait de fixer

---

<sup>55</sup> Emprunts structurés indexés sur le franc suisse.

<sup>56</sup> Communiqué du 24 février 2015 du ministre des finances et des comptes publics, du ministre de la décentralisation et de l'action publique, du secrétaire d'Etat chargé du budget et du secrétaire d'Etat à la réforme territoriale.

<sup>57</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 49.

une cible unique pour l'ensemble des correspondants du Trésor. Cette cible a été fixée à 96 %, soit un taux très légèrement supérieur à l'objectif précédemment affiché de 95 %.

Tout en prenant acte de la mise en œuvre de sa recommandation, la Cour note que l'objectif fixé est inférieur aux performances atteintes par les établissements publics et les collectivités territoriales en 2012 et 2013.

## **2 - Recommandations reconduites pour les exercices à venir**

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission **Engagements financiers de l'Etat** pour l'exercice 2013<sup>58</sup>, la Cour avait recommandé de « *refondre la structure du programme 114 – Appels en garantie de l'Etat et enrichir la documentation budgétaire descriptive de ce programme* ». A la lumière des conclusions de la présente analyse, la Cour maintient et précise sa recommandation (cf. ci-dessous).

Dans la même note, la Cour avait estimé utile, bien que le compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France ne fût pas débiteur au 31 décembre 2013, de recommander de « *conserver le caractère créditeur du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France en fin d'exercice* ». Constatant que la gestion 2014 n'a pas permis de maintenir l'acquis obtenu en 2013, la Cour renouvelle sa recommandation.

## **B - Les recommandations formulées au titre de la gestion 2014**

Pour l'exercice 2014, la Cour formule deux recommandations :

1. créer deux nouvelles actions au sein du programme 114 – Appels en garantie de l'Etat (soutien au secteur bancaire / participation aux mécanismes de stabilité en zone euro), enrichir la documentation budgétaire descriptive de ce programme et revoir ses indicateurs de performance ;
2. veiller à préserver le caractère créditeur du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France.

---

<sup>58</sup> Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programme, Engagements financiers de l'Etat*, exercice 2013, mai 2014, p. 49.

## Liste des annexes

- Annexe n°1 : Détail des écarts à la loi de finances initiale
- Annexe n°2 : Evolution des encours des principales garanties octroyées
- Annexe n°3 : Principaux indicateurs relatifs aux procédures publiques
- Annexe n°4 : Principaux indicateurs relatifs à la garantie de taux d'intérêt
- Annexe n°5 : Evolution comparée des principaux encours de garantie et des dépenses budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*
- Annexe n°6 : Principaux indicateurs relatifs à l'épargne logement
- Annexe n°7 : Principaux indicateurs relatifs à la gestion du secteur aidé
- Annexe n°8 : Principales dépenses fiscales en faveur de l'épargne
- Annexe n°9 : Principaux indicateurs relatifs aux majorations de rentes
- Annexe n°10 : Indicateurs de performance du programme 117
- Annexe n°11 : Indicateurs de performance du programme 114
- Annexe n°12 : Indicateurs de performance du programme 145
- Annexe n°13 : Indicateurs de performance du programme 336

**Annexe n°1 : Détail des écarts à la loi de finances initiale, par programme**

€	PGM 117		PGM 114		PGM 145		PGM 168	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2011	45 382 000 000	45 382 000 000	227 300 000	227 300 000	1 121 513 783	1 121 513 783	195 094 301	195 010 848
Exécution 2011	46 255 585 969	46 255 585 969	598 642 430	598 642 430	696 968 389	696 968 389	194 722 957	194 722 957
LFI 2012	48 773 000 000	48 773 000 000	189 400 000	189 400 000	773 776 591	773 776 591	185 000 000	185 000 000
Exécution 2012	46 302 717 838	46 302 717 838	121 784 296	121 784 296	653 776 591	653 776 591	183 284 829	183 284 829
LFI 2013	46 895 000 000	46 895 000 000	207 900 000	207 900 000	724 723 958	724 590 958	181 000 000	181 000 000
Exécution 2013	44 885 787 998	44 885 787 998	114 516 141	114 516 141	575 888 341	575 888 341	179 184 061	179 184 061
LFI 2014	46 654 000 000	46 654 000 000	208 400 000	208 400 000	568 918 720	569 051 720	171 000 000	171 000 000
<b>Exécution 2014</b>	<b>43 158 881 832</b>	<b>43 158 881 832</b>	<b>120 392 257</b>	<b>120 392 257</b>	<b>385 403 210</b>	<b>385 403 210</b>	<b>169 005 577</b>	<b>169 005 577</b>
LFI 2015	44 337 000 000	44 337 000 000	187 966 523	187 966 523	476 700 000	476 700 000	168 000 000	168 000 000

Source : Cour des comptes à partir de données direction générale du Trésor et Chorus

## Annexe n°2 : Principaux indicateurs relatifs aux procédures publiques

### Encours des procédures publiques gérées par la Coface

M€, au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014
Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 050
<i>promesses d'assurance-crédit</i>	<i>18 734</i>	<i>18 919</i>	<i>17 987</i>	<i>19 853</i>	<i>19 948</i>
Encours en garantie de change	1 400	1 880	970	900	941
Solde des engagements de l'Etat au titre de la garantie du risque économique	6,8	4,1	4,2	3,8	0
Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 944	2 000	1 950	1 684	1723,7
Encours garanti au titre de la garantie des investissements	705 (*)	531 (*)	597 (*)	530 (*)	221
<b>Total (hors promesses d'assurance-crédit)</b>	<b>63 514,8</b>	<b>68 615,1</b>	<b>67 438,2</b>	<b>64 362,8</b>	<b>67 935,7</b>

(\*) Dont promesses

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor, compte général de l'Etat

### Encours des procédures publiques gérées par la Coface

M€, au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014
Budget accordé en assurance prospection (dont assurance prospection premiers pas)	220	225	265 (35)	280 (56)	271 (46,7)

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor, compte général de l'Etat

### Résultat technique des procédures publiques gérées par la Coface

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat technique de l'assurance-crédit (*) <i>dont récupérations</i>	899	499	615	758,1	734,7
	500	430	540	528,8	556,4
Résultat technique de l'assurance prospection	- 92,1	- 101,3	- 95	-106,1 (**)	-111
Résultat technique de la garantie de change	-5,8	-3,4	0,2	-2,6 (**)	-4,2
Résultat technique de la garantie du risque économique	- 1,3	- 1,7	- 1,8	-0,9	-4,6
Résultat technique de la garantie du risque exportateur	-0,4	-10	-9,9	2,6	-5
<b>Total</b>	<b>799,4</b>	<b>382,6</b>	<b>508,5</b>	<b>651,8</b>	<b>609,9</b>

(\*) Le résultat technique de l'assurance-crédit comprend le déficit de la procédure de garantie des investissements  
Le résultat technique de chaque procédure inclut le montant de la rémunération perçu par Coface au titre de sa gestion.

(\*\*) Montant corrigé suite à des régularisations comptables

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

### Trésorerie du compte des procédures publiques

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat technique, toutes procédures agréées (a)	799,4	382,6	508,5	651,8	609,9
Abondement budgétaire au titre des procédures déficitaires de l'année n-1 (b)	82,5	99,6	116,4	106,7	109,6
Prélèvement budgétaire (c)	900	450	600	840	725
Flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques (a) + (b) – (c)	- 18,1	+32,2	+24,9	-81,5	-5,5
Solde de trésorerie du compte des procédures publiques au 31.12	4 638 (*)	4 670 (*)	4 695	4 614	4 609

(\*) Estimation

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

### Rémunération de la Coface

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunération totale de la Coface	64,7	62,2	60	60	59,8

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

### Annexe n°3 : Principaux indicateurs relatifs à la garantie des taux d'intérêts

#### Encours de la procédure de garantie du taux d'intérêt

M€, au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la procédure de garantie du taux d'intérêt	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270 (*)

(\*) Chiffre provisoire. Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

#### Résultat technique de la procédure de garantie du taux d'intérêt et trésorerie du compte de l'Etat auprès de Natixis

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat technique de la procédure de garantie du taux d'intérêt (a)	131,8	120,4	99,5	119,04	97,2
Abondement budgétaire au titre des déficits de l'année n-1 (b)	0	0	0	0	0
Prélèvement budgétaire sur le compte de l'Etat auprès de Natixis (c)	n/d	220	100	61	60
Flux de trésorerie sur le compte de l'Etat auprès de Natixis (a) + (b) - (c)	n/d	-99,6	-0,5	58,04	37,2
Solde de trésorerie du compte de l'Etat auprès de Natixis au 31.12	n/d	547,2	546,7	603	641,1

(\*) Estimation

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

#### Rémunération de Natixis

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunération totale de Natixis	7,4	7,7	6,6	7	6,8

Source : Cour des Comptes, direction générale du Trésor

### Annexe n°4 : Evolution des encours des principales garanties octroyées

Action	Encours au 31.12 (M€)	2010	2011	2012	2013	2014
02	Garanties de protection des épargnants <sup>(1)</sup>	313 693	339 417	394 422	415 515	411 635 (*)
05	Fonds européen de stabilité financière	1 066	7 336	58 143	70 362	75 015
04	Garanties octroyées à la Coface au titre des procédures publiques <sup>(2)</sup>	63 515	68 615	67 438	64 363	67 936
02	Société de gestion du Fonds de garantie pour l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) <sup>(3)</sup>	36 645	38 969	41 707	42 065	44 714
05	Garanties accordées au groupe Dexia	21 004	16 763	26 889	33 542	33 349
03	Société de financement de l'économie française <sup>(4)</sup>	69 413	53 470	23 716	24 072	0
02	Garantie accordée aux emprunts de l'Unédic	0	1 994	9 711	14 826	20 490
03	Garanties accordées au Crédit immobilier de France (CIF)	n/a	n/a	n/a	12 198	14 139
04	Garanties octroyées à Natixis au titre de la procédure de <i>garantie du taux d'intérêt</i>	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270 (*)
05	Agence française de développement (AFD) <sup>(5)</sup>	3 024 <sup>(6)</sup>	3 168 <sup>(6)</sup>	3 245 <sup>(6)</sup>	3 199 <sup>(6)</sup>	3 372 (*)
05	Garantie accordée à la Banque PSA Finances	n/a	n/a	n/a	1 200	1 506
03	Garantie octroyée à la Caisse française de développement industriel (CFDI)	n/a	n/a	38	650	1 282
02	Garantie octroyée à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	n/a	n/a	0	0	682
05	Banque européenne d'investissement (BEI)	229 <sup>(6)</sup>	216 <sup>(6)</sup>	261 <sup>(6)</sup>	295 <sup>(6)</sup>	401
03	Ligne Grande Vitesse Sud-Est Atlantique	n/a	n/a	n/a	420	831
03	Fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI)	3 102	0	0	0	0
03	Société de prise de participation de l'Etat (SPPE)	4 176	0	n/a	n/a	n/a
01	Divers dispositifs en matière agricole <sup>(7)</sup>	28	22	71	211	57

(\*) Provisoire (1) Estimation direction générale du Trésor (2) Hors promesses. Voir annexe n°2 pour le détail des évolutions par procédure (3) Encours brut. (4) Hors intérêts pour les exercices 2009 à 2012 (5) Encours brut (6) Estimation. (7) Cet agrégat comprend notamment les garanties octroyées à la Caisse régionale de crédit agricole de Corse, au Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux, à l'Interprofession du Beaujolais et aux opérateurs de la filière bois suite à la tempête Klaus. Sources : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes, direction générale du Trésor, département comptable ministériel des finances (DCM Finances) et compte général de l'Etat

### Annexe n°5 : Evolution comparée des principaux encours de garantie et des dépenses budgétaires du programme 114 – *Appels en garantie de l'Etat*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette garantie (Md€ au 31.12)	61,4	78,6	150,0	138,0	124,0	163,0	202,9	193,9
Encours des garanties de protection des épargnants (Md€ au 31.12)	173,1	186,3	307,0	313,7	339,4	394,4	415,5	411,6
Encours cumulé des garanties octroyées à la Coface et à Natixis (Md€ au 31.12) (*)	51,5	51,4	62,4	69,8	76,6	76,5	74,2	78,2
Encours des garanties de passif (**) (Md€ au 31.12)	34,7	34,7	13,0	59,1	54,7	177,8	180,0	181,7
<b>Ensemble (Md€ au 31.12)</b>	<b>320,7</b>	<b>351,0</b>	<b>532,4</b>	<b>580,6</b>	<b>594,7</b>	<b>811,7</b>	<b>872,6</b>	<b>865,4</b>
Exécution budgétaire du programme 114 – <i>Appels en garantie de l'Etat</i> (crédits de paiement en M€)	282,6	233,8	198,4	111,1	598,6	121,8	114,5	120,4
... dont abondement au titre du déficit de la procédure publique d'assurance-prospection (M€)	<i>n/d</i>	<i>n/d</i>	53,5	71,7	92,1	101,3	95	106,1
... dont autres appels en garantie (M€)	<i>n/d</i>	<i>n/d</i>	144,9	39,4	506,1	20,5	19,5	14,3

(\*) Hors promesses sur projets et contrats de couverture (\*\*) A noter que toutes les garanties de passif ne sont pas susceptibles de donner lieu à des dépenses budgétaires imputées au programme 114. Ainsi, les appels en garantie au titre des garanties de change accordées à certaines banques centrales relèvent du compte d'opérations monétaires 953 – Pertes et bénéfices de change

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes, compte général de l'Etat et direction générale du Trésor

### Annexe n°6 : Principaux indicateurs relatifs à l'épargne-logement

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Encours d'épargne Compte épargne logement (CEL)	36 388	36 380	36 768	33 725	31 913 (*)
Encours d'épargne Plan d'épargne logement (PEL)	185 324	185 840	188 891	201 539	211 440 (*)
Montant des primes d'épargne logement réglées par le Crédit foncier de France	628,0	669,7	700,7	520,3	437,4
Solde du compte de l'Etat auprès du Crédit foncier de France (au 31 décembre)	-99,4	+ 5,3	-46,4	+5,2	- 50,5
Frais perçus par le Crédit foncier de France au titre de la gestion (hors commission de gestion)	0,63	0,57	0,55	0,56	0,41
Frais perçus par le Crédit foncier de France au titre du contrôle des homonymies	n/a	0,07	n/a	n/a	0,13
Frais de gestion perçus par la SGFGAS au titre de l'animation réglementaire, du <i>reporting</i> statistique et du contrôle des opérations d'épargne –logement	n/a	n/a	n/a	n/a	0,17

(\*) Données au 30 septembre 2014

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes et direction générale du Trésor

## Annexe n°7 : Principaux indicateurs relatifs à la gestion du secteur aidé

### Encours des prêts du secteur aidé

M€	2010	2011	2012	2013	2014
Encours des prêts du secteur aidé du Crédit foncier de France	861	658	500	378	280

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes et direction générale du Trésor

### Ventilation des prêts par type à fin 2013 et fin 2014

		2013	2014
PAP	Prêts aidés pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété	21,26 %	11,63 %
PLA	Prêts aidés pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs aidés	51,93 %	58,70 %
PSI	Prêts spéciaux immédiats	3,57 %	2,66 %
ILM	Prêts pour le financement d'immeubles à loyer moyen	23,22 %	26,99 %
PCF	Prêts complémentaires fonctionnaires	0,03 %	0,02 %

Source : direction générale du Trésor

### Dépense budgétaire relative à la gestion du secteur aidé

€	2010	2011	2012	2013	2014
Régimes antérieurs à 1977 + DOM / Transferts indirects aux ménages	2 959 827	2 490 052	2 098 899	1 777 411	1 532 118
Commission de gestion pour les prêts dans les DOM	1 795 230	1 577 228	1 286 231	1 043 469	858 639
primes versées au titre de l'amélioration de l'habitat rural	3 053	2 665	1 022	535	0
Rétrocession de 0,60 %	301	0	0	0	0
Frais de gestion et de contrôle des prêts conventionnés (SGFAS)	249 582	257 813	257 379	272 361	256 116
<b>TOTAL</b>	<b>4 758 411</b>	<b>4 069 945</b>	<b>3 386 152</b>	<b>3 093 776</b>	<b>2 646 873</b>

Source : direction générale du Trésor

**Trésorerie de la gestion du secteur aidé**

<b>M€</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Prélèvement de l'Etat en cours d'exercice	0	0	-60,0	0	0
Solde du fonds de garantie au 31.12 (a)	146,1	154,1	27,8	31,1	32,3
Solde du compte spécial de bonifications (CSB) (b)	-79,7	- 67,5	8,5	25,3	40,1
Trésorerie nette de la gestion du secteur aidé (c) = (a) + (b)	66,4	86,6	36,3	56,4	72,3

Source : direction générale du Trésor

**Annexe n°8 : Principales dépenses fiscales en faveur de l'épargne**

M€	2010	2011	2012	2013(†)	2014(†)	2015(†)
<b>Coût total des dépenses fiscales du programme 145</b>	<b>3 474</b>	<b>3 303</b>	<b>5 011</b>	<b>5 420</b>	<b>5 926</b>	<b>5 499</b>
dont exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale (n°120108)	1 130	1 120	1 470	1 170	1 250	1 250
dont exonération ou imposition réduite des produits aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie (n°140119)	1 000	1 000	1 400	1 584	1 895	1 865
dont exonération des intérêts et primes versées dans le cadre de l'épargne logement (n°140101)	560 (*)	660 (*)	580	672	730	735
dont exonération des intérêts des livrets A (n°140102)	190	160	425	593	605	450
dont exonération des produits des plans d'épargne populaire (n°140123)	370	230	225	377	420	275
dont exonération des intérêts des livrets de développement durable (n°140104)	80	70	165	227	265	200
dont exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire (n°140105)	50	40	75	84	70	55
dont exonération des intérêts des livrets bleus (n°140103)	25	20	54	70	70	50

(\*) La dépense fiscale 140101, initialement classée dans le P135, a été reclassée au sein du PGM 145 dans le PLF 2013.

(†) Chiffrage actualisé selon les données du PLF 2015. Source : Cour des comptes, PLF 2015

**Annexe n°9 : Principaux indicateurs relatifs à la majoration de rentes**

		<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Rentes servies par les compagnies d'assurance	Nombre d'établissements actifs	33	29	30	31	31
	Nombre de créditeurs	343 851	327 860	303 131	294 561	488 139
	Versements (€)	187 707 548	180 148 583	169 427 536	166 257 730	156 821 339
	Montant moyen servi	545,90 €	549,47 €	558,93 €	564,43 €	321,26 €
Rentes servies par les mutuelles	Nombre d'établissements actifs	12	11	11	10	10
	Nombre de créditeurs	79 465	77 506	73 893	65 632	63 026
	Versements (€)	16 396 952	14 574 374	13 857 293	12 926 332	12 184 236
	Montant moyen servi	206,34 €	188,04 €	187,53 €	196,95 €	193,32 €
Ensemble des débirentiers	Nombre d'établissements actifs	45	40	41	41	41
	Nombre de créditeurs	423 316	405 366	377 024	360 193	551 165
	Versements (€)	204 104 500	194 722 957	183 284 829	179 184 062	169 005 575
	Montant moyen servi	482,16 €	480,36 €	486,14 €	497,47 €	306,63 €

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes et direction générale du Trésor

**Annexe n°10 : Indicateurs de performance du programme 117**

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	1.1	Adjudications non couvertes	0	0	0	0	0	0
	1.2	Taux de couverture moyen des adjudications (BTF)	200%	200%	200%	285%	250%	300%
		Taux de couverture moyen des adjudications (OAT et BTAN)	150%	150%	150%	242%	227%	229%
Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	2.1	Indicateur temps	+10 à -10	+10 à -10	+10 à -10	8,8	-1,3	7,95
	2.2	Indicateur allocation	+10 à -10	+10 à -10	+10 à -10	0,6	+3,7	0,5
Piloter la réduction de la durée de vie moyenne de la dette à travers un programme de swaps de taux d'intérêt	3.1	Impact des swaps de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette	SO	SO	SO	3	3	1
Optimiser le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché	4.1	Solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée ( <i>% de jours où la cible fixée au départ a été atteinte</i> )	80%	85%	85%	n. s.	91%	90%
Placer les excédents ponctuels de trésorerie au meilleur prix	5.1	Rémunération des opérations de dépôts	EONIA	EONIA	EONIA	EONIA +0,085	EONIA -0,043	EONIA -0,025
	5.2	Rémunération des opérations de pensions livrées	SWAP EONIA -0,02	SWAP EONIA -0,02	SWAP EONIA -0,02	SWAP EONIA -0,089	SWAP EONIA -0,059	SWAP EONIA -0,022

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	6.1	Taux d'annonce des collectivités territoriales	95	95	95	98	98	98
	6.2	Taux d'annonce des établissements publics	95	95	95	97	99	97
Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	7.1	Qualité du système de contrôle: infraction au cahier interne de procédures	0	0	0	2	0	1
		Qualité du système de contrôle: notation externe du contrôle interne	indicateur composite					
	7.2	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie dégradant le niveau du compte BdF	0	0	0	1	4	1
		Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie ne dégradant pas le niveau du compte BdF	0	0	0	22	25	24
		Autres incidents	0	0	0	52	215	91

## Annexe n°11 : Indicateurs de performance du programme 114

Indicateur		Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Cible 2015
<i>Objectif n°1 : Assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories de risques garantis</i>							
1.1	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (stock)	2,81	2,83	2,80	2,83	<b>2,71</b>	2-4,5
	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (flux)	2,72	2,87	2,41	2,58	<b>3,68</b>	2-4,5
<i>Objectif n°2 : Satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure</i>							
2.1	Position nette réévaluée (M€)	24,6	13,8	8,136	8,867	<b>10,19</b>	>0
2.2	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une garantie de change	113	118	96	76	<b>73</b>	120
	dont nombre de PME	23	21	14	10	<b>18</b>	20
<i>Objectif n°3 : Encourager les PME à prospector les marchés extérieurs</i>							
3.1	Effet de levier de l'assurance-prospection	15,2	16	11,8	13,46	<b>12,59</b>	20
3.2	Taux de retour en fin de période de garantie	19,5%	20,5%	20,18%	19,55%	<b>22,79%</b>	25%
<i>Objectif n°4 : Répondre aux besoins des entreprises en garanties du risque exportateur, tout en respectant le principe de subsidiarité et en limitant l'exposition de l'Etat sur les moins bons risques</i>							
4.1	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	n/a	3,08	3,19	2,38	<b>2,15</b>	3
	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	0	0	0	<b>1,0</b>	0
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	n/a	16,15	11,25	9,31	<b>15,74</b>	15
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	30,43	12,22	14,17	<b>25,71</b>	20
	Pourcentage des bons risques en montant (cautions)	n/a	20,55	17,95	10,5	<b>8,25</b>	20
	Pourcentage des bons risques en montant (préfinancements)	n/a	0	0	0	<b>13,98</b>	0
	Pourcentage des moins bons risques en montant (cautions)	n/a	9,09	11,18	10,53	<b>11,84</b>	10
	Pourcentage des moins bons risques en montant (préfinancements)	n/a	9,90	12,55	8,9	<b>18,21</b>	10

Source : Cour des Comptes à partir de données direction générale du Trésor

### Annexe n°12 : Indicateurs de performance du programme 145

Indicateur		Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Cible 2015
<i>Objectif n°1 : Favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne</i>							
1.1	Montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du LDD (M€)	n/a	n/a	1 635	1 730	<b>1 557</b>	1 374
	Montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne (M€)	n/a	n/a	0	0	<b>232</b>	356
1.2	Rapport entre le prélèvement effectué par l'Etat sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'Etat (points de base)	n/a	n/a	0	20	<b>21</b>	26
1.3	Taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement (%)	10	8,7	5,5	1	<b>0,7</b>	1
<i>Objectif n°2 : Encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie</i>							
2.1	Part des placements des assureurs finançant les entreprises (%)	55	54	n/d	50	<b>58</b>	55

Source : direction générale du Trésor

### Annexe n°13 : Indicateurs de performance du programme 336

	Indicateur	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Cible 2015
1.1	Taux de revues positives	n/a	100	100	<b>100</b>	100
1.2	Taux de mesures « observées »	n/a	92	64,1	<b>n/d</b>	
	Taux de mesures « partiellement observées »	n/a	0	19,4	<b>n/d</b>	
	Taux de mesures « en cours de mise en œuvre »	n/a	8	0	<b>n/d</b>	
	Taux de mesures « en retard de mise en œuvre »	n/a	0	14,9	<b>n/d</b>	
	Taux de mesures «non observées »	n/a	0	1,5	<b>n/d</b>	

Source : Cour des comptes et direction générale du Trésor

En 2014, le mécanisme européen de stabilité (MES) est intervenu dans le cadre de deux programmes d'assistance financière :

- comme prévu initialement, le programme espagnol a pris fin en janvier 2014, à l'issue des conclusions de la cinquième et dernière revue de programme. L'ensemble des encours a été déboursé (39,7 Md€) ;
- le programme chypriote se poursuit. Trois revues sont intervenues en 2014, chacune conclues positivement. La troisième n'a cependant été approuvée que tardivement, du fait de retards dans la mise en œuvre de la loi sur les saisies immobilières. Au 31 décembre 2014, 5,7 Md€ avaient été déboursés par le mécanisme européen de stabilité au titre du programme chypriote, sur les 9 Md€ prévus.