



Mission

Engagements financiers de

l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

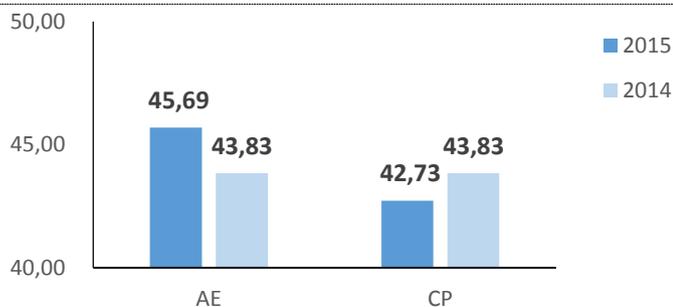
2015

Engagements financiers de l'État

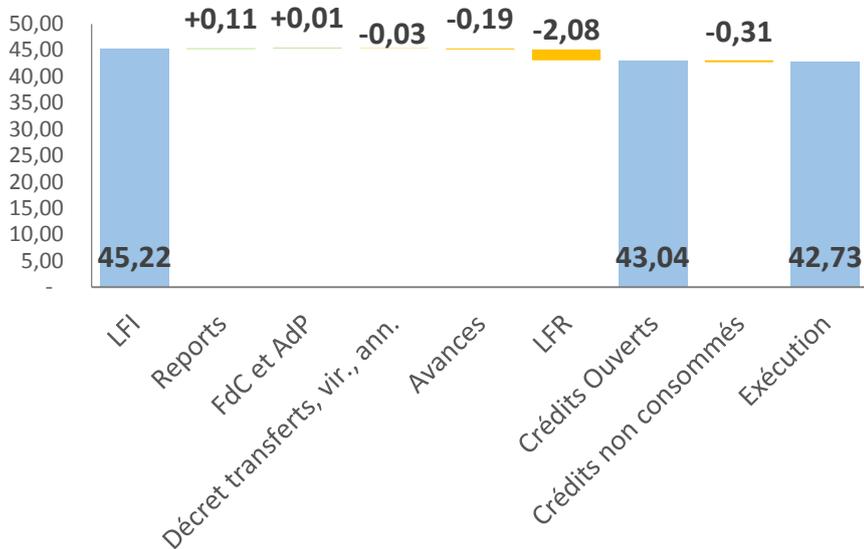
Programmes de la mission :	114 – Appels en garantie de l'État
	117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État
	145 – Épargne
	168 – Majoration de rentes
	336 – Dotation en capital du MES
	338 – Augmentation de capital de la BEI
	344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque

Montants en exécution hors PIA
(en Md€) :

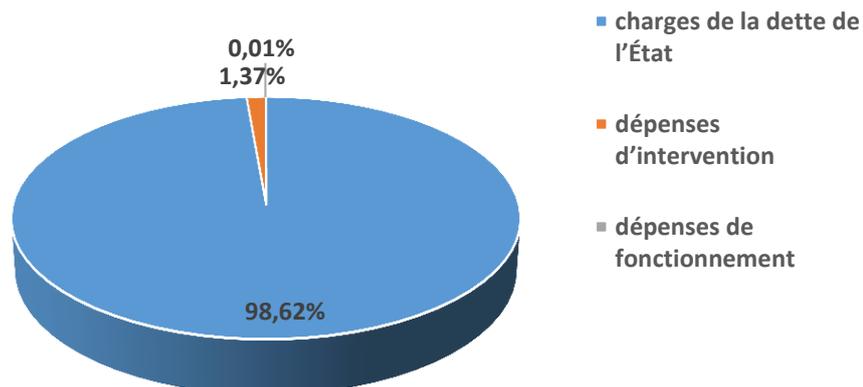
14,2 % du budget général hors R & D



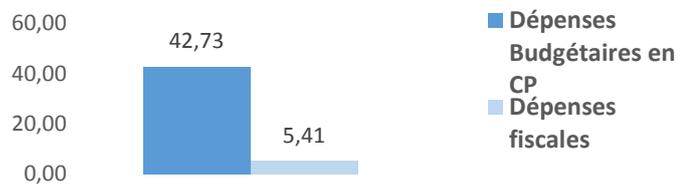
Passage de la LFI à l'exécution budgétaire
(en Md€ de CP) :



**Les dépenses
de la mission
par nature**
(en % des
CP) :



**Dépenses
fiscales et
budgétaires**
(en Md€) :



Nombre de
dépenses
fiscales :
28

Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

La mission **Engagements financiers de l'État** abrite les crédits budgétaires visant à honorer certaines obligations financières qui s'imposent à l'État. Il s'agit en particulier de la charge de la dette et de la trésorerie, des dispositifs en faveur de l'épargne, de diverses garanties accordées dans le cadre du développement international des entreprises ou du secteur financier. Un nouveau programme, le programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, a été rattaché à la mission en 2015. Son principal objectif est d'éteindre les risques de contentieux entre les collectivités territoriales et les établissements bancaires prêteurs, en contrepartie d'une aide au débouclage des prêts sensibles.

L'exécution de la mission **Engagements financiers de l'État** est demeurée maîtrisée sur l'exercice 2015, les crédits de paiements consommés s'élevant à 42,7 Md€ au lieu de 45,2 Md€ ouverts en loi de finances. La mission a néanmoins connu des mouvements crédits importants puisque le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été doté en LFR de 1,5 Md€ de crédits (AE) supplémentaires. À l'inverse, plus de 2 Md€ de crédits prévus au titre de la charge de la dette ont été annulés, en raison des conditions de taux et d'inflation favorables. La dépense d'épargne logement a été particulièrement faible, également en raison des conditions de marché.

Appréciation d'ensemble

Régularité

La régularité de l'exécution de la mission **Engagements financiers de l'État** appelle quelques remarques :

- le programme 145 – *Épargne* est géré de telle manière que le compte de l'État auprès du Crédit foncier de France est, comme les années précédentes, débiteur à la clôture de l'exercice. Le découvert est toutefois moindre que l'an dernier ;

- le programme 168 – *Majorations de rente*, du fait des gels de crédit qu'il a subis, n'a pu abonder que tardivement les crédits prévus aux organismes débirentiers ;
- s'agissant du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, la Cour relève qu'il n'est pas prévu à ce stade en loi de finances initiale pour 2016 de crédits de paiement destinés à compenser les éventuelles pertes réalisées par la Coface suite à la non-livraison des navires Mistral à la Russie.

Performance

Le suivi de la performance du programme ne semble pas jouer un rôle dans la budgétisation des crédits de la mission. En revanche, les indicateurs, dans l'ensemble pertinents, apportent quelques enseignements utiles sur l'impact des politiques publiques conduites.

Dans le détail des programmes, la Cour relève que le programme 168 – *Majoration de rentes* ne fait pas l'objet d'un suivi de performance, s'agissant d'une dépense de guichet en extinction. Le suivi de la performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* ne s'est pas amélioré, restant exclusivement axé sur l'analyse des différentes procédures de garanties liées au développement international des entreprises (Coface essentiellement). Si la simplification des indicateurs utilisés pour mesurer la performance du programme 117- *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* est bienvenue, les indicateurs liés à la gestion de la dette semblent pouvoir être enrichis.

Le programme 344 – *Fonds de soutien*, fonctionne en guichet fermé depuis le 30 avril 2015. Une visibilité complète sur les résultats de la mise en œuvre du dispositif devrait être disponible à l'automne 2016. Un bilan de performance complet devrait alors être réalisé, permettant d'évaluer l'efficacité de cette mesure.

Soutenabilité budgétaire

Par nature soumise à des aléas, la part des crédits évaluatifs (charge de la dette et appels en garantie de l'État) de la mission **Engagements financiers de l'État** concentre l'essentiel des enjeux de soutenabilité. À la fin de 2015, la progression de l'encours de la dette négociable de l'État s'est accompagnée d'une nouvelle baisse de la charge de la dette. De même, la hausse soutenue des encours

des garanties octroyées par l'État n'a pas conduit à une hausse des dépenses consenties au titre des appels en garantie.

La situation actuelle n'en appelle pas moins à la vigilance : la diminution de la charge d'intérêts ne reflète pas celle de l'encours de la dette de l'État et les risques pour les finances publiques sont réels en cas de remontée des taux. De même, certains encours de garantie sont élevés et porteurs de risques pour les finances publiques si des appels devaient survenir : c'est le cas de l'assurance-crédit à l'exportation, de même que du soutien au secteur bancaire en difficulté, ou des garanties de protection des épargnants susceptibles d'être appelées en cas de nouvelle crise financière. L'augmentation des emprunts contractés par l'Unédic et garantis par l'État constitue un point de vigilance.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Pour l'exercice 2014, la Cour avait formulé deux recommandations :

- créer deux nouvelles actions au sein du programme 114 – Appels en garantie de l'État (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 performances. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, compte tenu notamment de la difficulté de construire des indicateurs de performance pertinents pour des dispositifs variés et des risques d'appel en garantie de très faible fréquence;
- veiller à préserver le caractère créditeur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, le compte étant toujours débiteur. Le découvert est néanmoins nettement réduit, ce qui constitue un progrès.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Pour l'exercice 2015, la Cour formule quatre recommandations :

1. veiller à préserver le caractère créiteur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France (recommandation renouvelée) ;
2. enrichir les indicateurs du programme 117 – **Charges de la dette et de la trésorerie de l'État** relatif à la gestion de la dette, en supprimant l'indicateur qui n'est plus utilisé, et le cas échéant en supprimant l'indicateur relatif au nombre d'adjudications non couvertes et en recherchant un ou plusieurs indicateurs reflétant la qualité de la gestion de la dette par l'AFT
3. s'agissant du programme 344 – **Fonds de soutien**, présenter au sein du rapport annuel de performances pour 2016 et du projet annuel de performances pour 2017 tous éléments de nature à porter une appréciation sur les résultats de l'action du fonds de soutien et sa capacité à éteindre les risques juridiques et financiers liés aux emprunts dits « sensibles ».

Sommaire

Introduction	9
1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	11
1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	11
1.2 La gestion infra-annuelle des crédits	14
1.3 L'exécution 2015 dans le budget triennal 2015-2017	17
2 Les grandes composantes de la dépense	18
2.1 Le programme 114 – Appels en garantie de l'État	18
2.2 Le programme 117 – Charge de la dette et de la trésorerie de l'État	23
2.3 Le programme 145 - Épargne.....	24
2.4 Programme 168 - Majoration de rentes	28
2.5 Programme 344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	30
3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires	38
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire	38
3.2 La soutenabilité budgétaire	39
3.3 L'analyse de la performance	45
4 Les recommandations de la Cour	51
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	51
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	51

Introduction

La mission Engagements financiers de l'État rassemble en 2015 sept programmes :

- le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*
- le programme 117 - *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État*
- le programme 145 – *Épargne*
- le programme 168 – *Majoration de rentes*
- le programme 336 - *Dotation en capital du MES*
- le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI*
- le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque*

La loi de finances initiale pour 2015 a créé au sein de la mission **Engagements financiers de l'État** 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'État conformément au pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013. Ce programme 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 ; les autres programmes de la mission sont placés sous la responsabilité du directeur général du Trésor.

Le programme 336 – *Dotation en capital du MES* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits ni en 2015 ni en 2016. La souscription de la France aux parts libérées du capital du MES, d'un montant total de 16,3 Md€, a été versée en 5 tranches réparties sur les exercices 2012 à 2014. En l'absence de nouvelle contribution au cours de l'exercice 2015 et de prévision de dépense pour l'exercice 2016, ce programme n'est pas examiné dans la présente note.

Le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2015 et 2016, l'augmentation de capital de la BEI ayant eu lieu en 2013. Ce programme n'est donc pas examiné dans la présente note.

La présente note examine (1) les conditions de l'exécution de la mission, (2) les grandes composantes de la dépense, (3) la régularité, la soutenabilité et la performance budgétaire, (4) et formule des recommandations.

1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

1.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

1.1.1 Synthèse de l'exécution 2015

L'exécution 2015 de la mission **Engagements financiers de l'État** s'est établie comme suit :

Tableau n° 1 : Exécution de la mission Engagements financiers de l'État

Autorisations d'engagement (AE) en M€	programme 114	programme 117	programme 145	programme 168	programme 344	mission
LFI	188	44 337	477	168	1 427	46 597
Crédits disponibles	188	42 292	274	161	3 000	45 915
Crédits consommés	146	42 136	254	160	2 999	45 694

Crédits de paiement (CP) en M€	programme 114	programme 117	programme 145	programme 168	programme 344	mission
LFI	188	44 337	477	168	50	45 220
Crédits disponibles	188	42 292	274	161	123 ¹	43 038
Crédits consommés	146	42 136	254	160	30	42 725

Source : Cour des comptes, données Farandole

L'exécution de la mission a principalement été marquée en 2015 par l'ouverture d'un nouveau programme destiné à abriter les aides accordées aux collectivités territoriales corrélativement à leur

¹ Dont 4 M€ de réserve de précaution. A ce montant s'ajoute le solde de crédit disponible de l'Agence des services de paiement, pour 43,5 M€ au 1^{er} janvier 2015, consommé à hauteur de 18 M€ en cours d'année.

souscription d'emprunts toxiques, intitulé **344 - Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque**.

En exécution, ce programme a vu sa dotation fortement augmenter compte tenu de l'augmentation importante des besoins liées à l'appréciation brutale et importante du franc suisse par rapport à l'euro sur lequel sont indexés une part importante des emprunts à risque : la dotation initiale du fonds, de 1,5 Md€ en LFI 2015 a été portée à 3 Md€ en LFR. Cette enveloppe de 3 Md€, qui sera dépensée sur quatorze ans², vient s'ajouter aux sommes déjà dépensées par la sphère publique dans le cadre du sinistre Dexia (6,6 Md€³).

Au sein de la mission, d'importantes annulations de crédits ont eu lieu sur la charge de la dette (programme 117) et sur les dépenses liées à l'épargne logement (programme 145), pour un total de 2,3 Md€, dont les dépenses ont été nettement inférieures aux prévisions, du fait du niveau des taux, tirés vers le bas par la politique monétaire non conventionnelle de la BCE, et du faible niveau de l'inflation.

Au total, les crédits de la mission s'élevaient en LFI à 46,6 Md€ en AE et 45,2 Md€ en CP. L'exécution est inférieure à la prévision, la consommation des crédits s'élevant à 45,7 Md€ en AE et 42,7 Md€ en CP.

² Quinze ans initialement, mais réduit à quatorze ans, du fait des retards pris dans la mise en place opérationnelle du fonds.

1.1.2 Examen de la trajectoire pluriannuelle

Sur la période 2009-2015, l'exécution de la mission a évolué comme suit :

Tableau n° 2 : Évolution pluriannuelle de la mission à périmètre constant (M€)

	117	114	145	168	336	338	344	Mission
2009	37 625	190	1 162	209	n/a	n/a	n/a	39 186
2010	40 503	111	1 337	204	n/a	n/a	n/a	42 156
2011	46 256	599	697	195	n/a	n/a	n/a	47 746
2012	46 303	122	654	183	6 523	n/a	n/a	53 785⁽¹⁾
2013	44 886	115	576	179	6 523	1617	n/a	53 895
2014	43 159	120	385	169	3 262	n/a	n/a	47 095
2015	42 133	146	254	160	n/a	n/a	30	42 723

1) Hors 2 585 M€ de crédits de paiement abrités par le programme 339 – recapitalisation de Dexia, créé par la loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012

Source : Cour des comptes

Les crédits de paiement consommés diminuent fortement par rapport à 2014, du fait de la fin des dépenses liées à la dotation en capital du MES, de la nouvelle diminution de la charge de la dette, et dans une moindre mesure d'une plus faible dépense de primes d'épargne logement.

1.1.3 Les hypothèses de budgétisation

Les programmes 145 - *Épargne* et 114 - *Appels en garantie de l'État*, ont reçu un avis favorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des ministères économiques et financiers en 2015.

Le programme 168 - *Majoration de rentes* a fait l'objet d'un avis favorable avec réserves (principalement du fait que le paiement des majorations légales de rentes nécessiterait la levée de la réserve de précaution, ce qui s'est effectivement passé, mais tardivement dans l'année – cf. 2.4).

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a également fait l'objet d'un avis favorable avec réserves début 2015, compte tenu à l'époque des fortes tensions sur le franc suisse qui, si elles ne s'accompagnaient

pas d'une modification de la doctrine d'emploi du fonds, amèneraient à une ouverture de crédits supplémentaires. Les nouveaux crédits votés en LFR 2015, portant la taille du fonds de soutien à 3 Md€, ainsi que la stabilisation du taux de change entre l'euro et le franc suisse après le choc de début d'année, ont permis au CBCM d'émettre un avis favorable lors de la LFI 2016.

Le programme 117 – *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* ne fait traditionnellement pas l'objet d'un avis du CBCM.

1.1.4 L'articulation AE=CP

Tous les programmes de la mission sont gérés en AE=CP à l'exception du programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*. Ce choix a été critiqué par la Cour lors des exercices précédents s'agissant du programme 145 – *Épargne* : en effet, à la clôture de l'exercice, les engagements pris par l'État 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'autorisations d'engagement (AE) de l'État, en contradiction avec l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

1.2 La gestion infra-annuelle des crédits

1.2.1 Mouvements de crédits

Les mouvements de crédit ont principalement concerné le programme 144 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, la dotation initiale du fonds, de 1,5 Md€ en LFI 2015 a été portée à 3 Md€ en LFR, suite à l'augmentation des risques financiers sur les encours de prêts corrélative à la décision de la Banque Nationale de Suisse de ne plus défendre un taux de change fixe entre l'euro et le franc suisse, ce qui occasionné une appréciation du franc suisse et le renchérissement du coût de certains prêts sensibles.

Par ailleurs, deux conventions signées en novembre 2014, d'une part avec la Caisse française de financement local (CAFFIL) – filiale de la société de financement local – et la banque Dexia Crédit local, mettent en place un fonds de concours pour le financement de

ce fonds, dans des proportions toutefois modestes (de 11,5 M€ sur quinze ans⁴) et qui n'ont pas été revues suite au doublement de la capacité d'intervention du fonds. Le programme a bénéficié du report de 11,5 M€ au titre du fonds de concours, versés en 2014 et non utilisés au 1^{er} janvier 2015.

Tableau n° 3 : Mouvements de crédits en gestion (AE en M€)

<i>AE (en M€)</i>	PGM 114	PGM 117	PGM 145	PGM 168	PGM 344	Mission
LFI	188	44 337	477	168	1 427	46 597
LFR		-2 045	-10		1 500	-555
Total des mouvements de crédits dont	0	0	-193	-7	62	-138
<i>reports</i>			51		62	112
<i>virements</i>						0
<i>transferts</i>						0
<i>décrets d'avance</i>			-218	-4		-223
<i>répartition dépenses accidentelles</i>						0
<i>Annulations</i>			-25	-3		-28
Fonds de concours et att. produits					12	12
Total des crédits disponibles	188	42 292	274	161	3 000	45 915
Crédits consommés	146	42 136	254	160	2 999	45 694

⁴ 10 M€ par an pour CAFFIL et 1,5 M€ pour la banque Dexia crédit local.

Tableau n° 4 : Mouvements de crédits en gestion (CP en M€)

CP (en M€)	PGM 114	PGM 117	PGM 145	PGM 168	PGM 344	Mission
LFI	188	44 337	477	168	50	45 220
LFR		-2 045	-39			-2 084
Total des mouvements de crédits dont	0	0	-163	-7	62	-109
<i>reports</i>			50		62	112
<i>virements</i>						0
<i>transferts</i>						0
<i>décrets d'avance</i>			-189	-4		-193
<i>répartition dépenses accidentelles</i>						0
<i>Annulations</i>			-25	-3		-28
Fonds de concours et att. produits					12	12
Total des crédits disponibles	188	42 292	274	161	123	43 038
Crédits consommés	146	42 136	254	160	30	42 725

Source : données Chorus

1.2.2 Mesures de régulation budgétaire

Les crédits du programme 145 - *Épargne* ont fait l'objet d'une mise en réserve initiale de 38 M€ puis d'un gel de 5 M€, qui n'ont pas fragilisé l'exécution du programme.

Le programme 168 – *Majorations de rentes* a également fait l'objet d'une mise en réserve de 8 % des crédits ouverts en LFI 2015, soit 13,44 M€ auquel s'est ajouté un surgel de 1 M€ en avril 2015. Les versements aux organismes débirentiers en ont été retardés.

1.2.3 Annulations de crédit

Des annulations importantes ont porté sur les programmes 145 - *Épargne* et 117 - *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État*.

S'agissant du programme 145 - *Épargne*, des annulations de crédit ont été régulièrement effectuées au cours de l'année, lors de trois décrets d'avance d'avril, octobre et novembre et du décret d'annulation de juin puis en LFR pour 2015. Au total, les annulations de crédits s'élèvent à 253 M€ soit 53 % des crédits du programme prévus en loi de finances initiale.

S'agissant du programme 117 – *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État*, les économies constatées sur la charge de la dette ne l'ont été qu'en fin d'année en LFR, conformément à la LOLF (article 10, dernier alinéa).

1.3 L'exécution 2015 dans le budget triennal 2015-2017

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2014 – 2019 a fixé une trajectoire de diminution progressive des crédits affectés à la mission **Engagements financiers de l'État**, hors charge de la dette. Le montant de l'enveloppe sous contrainte abritée par la mission **Engagements financiers de l'État** devrait ainsi diminuer, de 0,88 Md€ en 2015 à 0,68 Md€ en 2017.

Hors charge de la dette, l'exécution 2015 s'élève à 0,6 Md€ et est donc conforme à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Pour 2016, les crédits de paiement hors charge de la dette s'élève à 0,7 Md€ soit un montant nettement inférieur au plafond prévu en LPFP.

Tableau n° 5 : Plafond de dépenses de la mission (hors charge de la dette) fixé par la LPFP 2014 – 2019

Crédits de paiement (Md€)	Prévu en LPFP	Réalisé	Écart (%)
2015	0,88	0,59	-33%
2016	0,86	0,71*	
2017	0,68		

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes et direction générale du Trésor - *Prévision LFI 2016

Le plafond de dépense de la mission hors charge de la dette défini par la LPFP combine des crédits limitatifs (programmes 145 – *Épargne* et 168 – *Majoration de rentes*) et des crédits évaluatifs (programme 114 – *Appels en garantie de l'État*). Ces derniers financent des appels en garantie par nature incertains et imprévisibles.

2 Les grandes composantes de la dépense

2.1 Le programme 114 – Appels en garantie de l'État

Le programme 114 abrite les crédits évaluatifs concourant à l'extinction des obligations qui s'imposent à l'État au titre de son rôle de garant d'entités publiques ou privées. Ces garanties ont fait l'objet d'une analyse spécifique dans un rapport de la Cour concernant le recensement et la comptabilisation des engagements hors-bilan de l'État, publié en 2013⁵.

2.1.1 Les dépenses budgétaires

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* 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°1), *soutien au domaine social, logement, santé* (action n°2), *financement des entreprises et industrie* (action n°3) et *développement international de l'économie française* (action n°4). L'action n°5, *autres garanties*, regroupe, quant à elle, les dispositifs qui ne relèvent d'aucune des actions précédentes.

L'action n°4, dédiée au *développement international de l'économie française* et abritant les dispositifs relatifs aux garanties publiques accordées par la Coface, concentre plus de 85% des crédits et des dépenses du programme.

Depuis 2011, l'exécution du programme s'est établie comme suit (les données 2015 n'ont été que partiellement transmises par la direction générale du Trésor) :

⁵ Communication au Sénat produite dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF.

Tableau n° 6 : Exécution du programme 114 sur la période 2010-2015 (ventilé par action)

M€		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
01. Agriculture et environnement	AE	0	0	0	0	0	0
	CP	0	0	0	0	0	0
02. Soutien au domaine du social, logement, santé	AE	25,3	27,3	5,1	7,2	9,1	15,5
	CP	25,3	27,3	5,1	7,2	9,1	15,5
03 Financement des entreprises et industrie	AE	2,8	10,0	0	0,4	1,7	4,7
	CP	2,8	10,0	0	0,4	1,7	4,7
04 Développement international de l'économie française	AE	82,5	99,6	116,4	106,8	109,6	125,3
	CP	82,5	99,6	116,4	106,8	109,6	125,3
05 Autres garanties	AE	0,5	461,8	0,3	0,1	0	0
	CP	0,5	461,8	0,3	0,1	0	0
Programme 114	AE	111,1	598,6	121,8	114,5	120,4	145,5
	CP	111,1	598,6	121,8	114,5	120,4	145,5

Source Direction générale du trésor

En 2015, comme les années précédentes, l'action développement international de l'économie française, qui loge principalement les garanties délivrées par l'État au titre des garanties publiques de la Coface, a représenté l'essentiel de l'effort budgétaire du programme : 125,3 M€ de consommation des crédits de paiement soit 86 % des crédits du programme. Au sein de cette action, la procédure d'assurance-prospection a représenté l'essentiel des dépenses.

La gestion de la procédure d'assurance-crédit, qui a été régulièrement excédentaire de plusieurs centaines de millions d'euros ces dernières années (de 600 à 900 M€ - voir tableau en Annexe n° 2 :), est déficitaire en 2015 (-170 M€). La Coface a en effet été appelée en garantie suite à l'absence de livraison par l'État français de deux navires Mistral à la Russie. Cet événement a été à

l'origine d'une indemnisation du groupe DCNS⁶, par la Coface, à hauteur d'environ 1 Md€.

Le traitement budgétaire de l'annulation de la vente des navires Mistral à la Russie

Le 5 août 2015, un accord est intervenu entre les gouvernements de la Fédération de Russie et de la République française sur le règlement des obligations liées à la cessation de l'AIG (accord inter gouvernemental) du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de BPC (bâtiments de projection et de commandement).

Sur instruction du Premier ministre en date du 31 juillet 2015 un montant de 950 M€ a été versé à la Russie le même 5 août à partir du programme « Équipement des forces » de la mission *Défense*.

Le programme 146 a été lui-même abondé le 11 août par un fonds de concours de DCNS – rattaché au cours de ce même mois d'août et régularisé en LFR – d'un montant de 893 M€, correspondant aux versements reçus par celle-ci de la partie russe. DCNS a été remboursée par un acompte d'indemnisation Coface de même montant versé le 17 août.

Une ouverture de crédits (AE = CP) sur le programme 146 correspondant aux 57 M€ non compensés restants (correspondant aux actions de formation) a été réalisée en LFR.

Compte tenu du déficit des procédures de soutien à l'exportation gérées par la Coface en 2015 (-171 M€), l'État a en outre renoncé en LFR au reversement habituel de la Coface au titre de ces procédures (500 M€ en LFI).

L'impact net sur le budget de l'État en 2015 est donc une aggravation du déficit de 557 M€.

⁶ Groupe industriel hérité des arsenaux de la Marine nationale, détenu à 64 % par l'État, 35 % par Thales et 1 % par son personnel.

Par ailleurs, le déficit des dispositifs de soutien à l'exportation en 2015 ne s'est pas traduit par l'ouverture de crédits supplémentaires en 2016 sur le programme 114, en raison de la revente des navires à l'Égypte et du solde conséquent du compte des procédures publiques, de 4,5 Md€ à fin 2015.

Au contraire, la LFI 2016 prévoit le reversement par la Coface de 1 650 M€ à l'État, financés notamment grâce à un remboursement de DCNS suite à la revente des navires à l'Égypte.

L'exécution budgétaire 2015 du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* ne rend pas compte de cette indemnisation, car le compte des procédures publiques d'une année donnée tient compte des résultats techniques des procédures de l'année précédente. Autrement dit, les crédits de paiement consommés au titre de 2015 représentent la somme des procédures déficitaires de 2014, soit 125,3 M€⁷. En revanche, l'État qui habituellement opérait un prélèvement budgétaire sur le compte des procédures publiques de plusieurs centaines de millions d'euros (entre 600 M€ et 1 Md€ par an entre 2009 et 2014), n'a pas opéré de prélèvement budgétaire en 2015 (le prélèvement budgétaire d'une année donnée tient compte des soldes techniques de la même année).

2.1.2 L'évolution des encours des garanties octroyées par l'État

La durée de l'engagement souscrit par l'État 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. L'encours total sur lequel portent les garanties de l'État s'élève, en 2015, à près de 900 Md€⁸.

a) *Évolution générale du stock de garanties de l'action n°4 « développement international des entreprises »*

Les garanties octroyées par l'État dans le cadre des procédures Coface ont globalement augmenté depuis 2014, pour

⁷ Voit tableaux en Annexe n° 2 :

⁸ Source : CGE 2014 (périmètre : dettes garanties + garanties liées à des missions d'intérêt général + garantie de passif).

s'établir à près de 90 Mds€ à fin 2015 (*cf.* Annexe n°4). Les encours, ainsi que leur augmentation, se concentrent sur l'assurance-crédit. L'augmentation du total des encours entre 2014 et 2015 s'explique en grande partie par la prise en garantie d'importants contrats militaires, qui a représenté en 2015 les deux tiers des 21,9 Md€ de nouvelles prises en garanties.

b) Évolution des autres garanties

Les informations transmises par ailleurs par la Direction générale du Trésor sur les autres principaux encours de garanties, figurant en Annexe n° 2 :4, font apparaître les principales évolutions suivantes :

- l'encours des garanties liées au soutien du secteur bancaire (Dexia, CIF et Banque PSA finance) décroît de plus de 8 Md€ entre 2014 et 2015 et s'établit à un montant global de 40,6 Md€.
- l'encours des garanties des emprunts de l'Unédic poursuit sa progression notable ces dernières années. Cette évolution (+ 22 Mds€ depuis fin 2011) reflète la dégradation rapide de la situation financière du régime d'assurance-chômage, en lien avec l'augmentation du chômage depuis 2008.

2.1.3 Le suivi des garanties octroyées par l'État

Le poids des engagements que l'État porte en tant que garant est susceptible de peser sur sa situation financière. En tant que responsable du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, le directeur général du Trésor assure le recensement des garanties octroyées par l'État. À cet effet, il a mis en place un outil interne, le « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État » (TIGRE), suite aux réserves émises par le certificateur des comptes de l'État au titre de l'exercice 2011. À fin 2014, ce tableau recensait 178 dispositifs, dont 128 relevaient de l'action n°5, qui regroupe les « autres garanties » (c'est-à-dire en montant, les garanties autres que celles incluses dans l'action n°4). Le tableau TIGRE actualisé à fin 2015 n'était pas finalisé à la date de clôture de cette note.

Un tableau recensant les encours des principales garanties, à fin 2015, a été transmis à la Cour. Malgré les efforts réalisés pour enrichir la documentation budgétaire ces dernières années, la plupart des garanties figurant dans ce tableau ne font pas l'objet de descriptifs étayés dans le projet annuel de performances.

Il apparaîtrait souhaitable que la documentation budgétaire rende mieux compte de l'activité de l'État garant en intégrant davantage d'éléments et d'enjeux chiffrés relatifs aux principales garanties octroyées par l'État, en recourant le cas échéant à des renvois explicites au Compte général de l'Etat.

2.2 Le programme 117 – Charge de la dette et de la trésorerie de l'État

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

En 2015, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée 42,1 Md€ avant opérations de *swaps*⁹, soit 2,2 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, en particulier à court terme, et de l'inflation.

- les taux d'intérêt à court terme se sont établis à un niveau négatif, en lien avec le maintien d'un taux négatif de la facilité de dépôts de la Banque centrale européenne à -0,20 %, puis à -0,30 % à partir du mois de décembre. Dans ce contexte, l'État a reçu des intérêts sur les BTF à hauteur de 301 M€, au lieu d'une charge de 427 M€ prévue en LFI ;
- l'inflation française et européenne a été inférieure à la prévision¹⁰, ce qui a contribué à réduire la charge d'indexation du capital des titres indexés de 1,4 Md€ par rapport aux prévisions.

Le résultat déficitaire des opérations de trésorerie a été légèrement dégradé par rapport aux prévisions de la LFI (-955 M€

⁹ Après opérations de *swap*, la charge globale de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée à 42,0 Md€.

¹⁰ La référence d'inflation utilisée pour le calcul de la charge d'indexation des titres indexés s'est établie à 0,3% pour la France et 0,2% pour la zone euro au lieu d'une prévision de 0,8% et 1,0% respectivement

au lieu de -936 M€), les opérations de placement n'ayant pas été rémunératrices compte tenu du maintien de taux courts négatifs tout au long de l'année 2015. La rémunération des fonds non consommables des programmes d'investissements d'avenir a représenté une charge de 751 M€. Elle a atteint en 2015 son plein effet après une montée en charge progressive à partir de 2010.

Tableau n° 7 : Aperçu général de l'exécution 2015 du programme 117 (AE=CP) en M€

	PGM 117	Action	
		n° 01	n° 03
		Dette	Trésorerie de l'État
LFI	44 337	43 401	936
Crédits annulés			
LFR du 29 décembre 2015	-2 045		
Dépenses exécutées	42 136	41 181	955

Source : Cour des Comptes

La charge de la dette a fait l'objet d'une révision à la baisse en loi de finances rectificative à hauteur de 2,045 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'État*.

2.3 Le programme 145 - Épargne

Le programme 145 – *Épargne* a été doté de 476,7 M€ en loi de finances initiale pour 2015. Il a pour objectif de contribuer à la mobilisation de l'épargne pour le financement de secteurs prioritaires de l'économie, principalement le logement et les entreprises.

Le programme comporte des dépenses d'intervention (Titre 6) et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement (Titre 3). Les crédits sont répartis en deux actions, 99,5 % étant portés par l'action n°1 « Épargne-logement » et correspondant au financement des primes d'épargne logement versées par l'État lors de la mobilisation des CEL ou à la clôture des PEL, le reliquat correspondant à l'action « Instruments de financement du logement » orientée vers des publics spécifiques.

Le programme 145 – *Épargne* porte également la dépense fiscale liée à l'épargne réglementée, pour un montant évalué à 5,4 Md€ en 2015 soit plus de dix fois le montant des crédits budgétaires du programme.

2.3.1 Les dépenses budgétaires

La dépense budgétaire du programme 145 est en diminution rapide depuis 2010. L'exécution s'établit comme suit depuis 2010 (AE=CP) :

Tableau n° 8 : Exécution du programme 145

M€		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
01. Épargne logement	AE	1 332,4	692,6	650,1	572,8	382,8	251,3
	CP	1 332,4	692,6	650,1	572,8	382,8	251,3
02. Instruments de financement du logement	AE	5,0	4,3	3,6	3,1	2,6	2,2
	CP	5,0	4,3	3,6	3,1	2,6	2,2
Programme 145	AE	1 337,5	697,0	654,0	575,9	385,4	253,5
	CP	1 337,5	697,0	654,0	575,9	385,4	253,5

Source : Cour des comptes, données DG Trésor

(a) *Épargne-logement*

Les dépenses de l'action n°1 sont composées pour l'essentiel de dépenses d'intervention (primes liées aux PEL et aux CEL) et de manière marginale de dépenses de fonctionnement (remboursements des frais de liquidation de primes du Crédit Foncier, frais de gestion de la SGFGAS pour le suivi des opérations d'épargne-logement).

La dépense liée à l'épargne logement (action n°1) s'établit à 253,5 M€ au lieu de 352,2 M€ prévus en LFI. Les crédits financent le remboursement par l'État des primes versées par le Crédit foncier de France aux épargnants lors de la clôture des PEL et des CEL. Le versement de la prime est conditionné à la souscription d'un prêt épargne-logement pour les PEL ouverts après le 12 décembre 2002. Environ 210 000 primes ont été versées au titre du PEL et du CEL

en 2015. Leur montant moyen s'est élevé à 208 € pour les CEL et 1 061 € pour les PEL.

La faiblesse de la dépense par rapport aux prévisions de loi de finances initiale s'explique par le comportement des épargnants qui ont préféré conserver leur épargne sur leur PEL plutôt que de procéder à la clôture de leur PEL. Les taux de rémunération des PEL (entre 1,5 % et 2,5 % pour les PEL ouverts depuis 2003), sont en effet aujourd'hui attractifs. À l'inverse, le niveau relativement élevé des taux des prêts PEL et des CEL les a rendus peu attractifs par rapport à ceux du marché.

76 % des primes versées en 2015 concernaient des PEL ouverts antérieurement à 2002, pour lesquels la souscription d'un prêt d'épargne logement n'était pas nécessaire. Ce taux était supérieur à 90 % depuis 2012. La dépense budgétaire actuelle reflète donc encore pour l'essentiel l'apurement du stock des anciens PEL, au coût élevé pour l'État.

L'écart de la dépense aux prévisions résulte de la difficulté à réaliser des prévisions de qualité. C'est la conséquence de la réglementation complexe qui s'applique aux PEL et CEL, et qui varie selon les générations de ces produits.

b) Instruments de financement du logement

La dépense au titre de l'action n°2 « Instruments de financement du logement » finance des bonifications d'intérêts et des commissions de gestion de prêts à l'accession à la propriété accordés aux personnes physiques dans le cadre de dispositifs aujourd'hui fermés et en extinction, ainsi que des frais de gestion et de contrôle des prêts conventionnés. La dépense est logiquement en diminution, s'établissant à 2,2 M€ pour l'année 2015 au lieu de 2,4 M€ prévus en LFI pour 2015.

Tableau n° 9 : Exécution de l'action n° 02 du programme 145 - Épargne, par titre

M€		2010	2011	2012	2013	2014	2015
02. instruments de financement du logement	Titre 3	2,05	1,84	1,54	1,31	1,11	0,87
	Titre 6	2,96	2,49	2,10	1,78	1,53	1,33
	TOTAL	5,01	4,33	3,64	3,09	2,64	2,20
	<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>	<i>39,5%</i>

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

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) ont continué à représenter une part significative des dépenses, mais cette part a toutefois diminué en 2015.

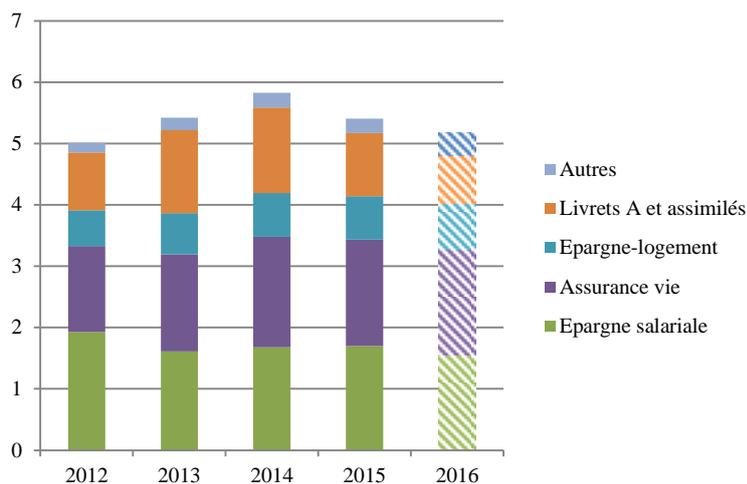
2.3.2 Les dépenses fiscales

Selon la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances pour 2016, vingt-huit dépenses fiscales s'attachent au programme 145 – *Épargne*, parmi lesquelles les exonérations applicables à l'assurance-vie (1 735 M€), à l'épargne salariale (1 260 M€), à l'épargne-logement (705 M€), au livret A et assimilés (435 M€), au plan d'épargne populaire (303 M€), au livret de développement durable (195 M€) ou au livret d'épargne populaire (47 M€)¹¹.

Les principaux produits bénéficiant des dépenses fiscales portées par le programme 145 représentent un total de 2 462 Md€ dont l'assurance-vie représente 67 %. L'épargne financière des ménages s'élevait à 4 377 Md€ au troisième trimestre de l'année 2015, environ 56 % de l'épargne des ménages bénéficient de dépenses fiscales au titre de ce programme.

¹¹ Les principales dépenses fiscales en faveur de l'épargne sont présentées en annexe n°8.

Graphique n° 1 : Évolution de la dépense fiscale en faveur de l'épargne (Md€)



Source : PLF 2016, données direction générale du Trésor

On constate une stabilité de la dépense fiscale au titre de l'assurance vie, de l'épargne salariale et de l'épargne logement sur la période 2014-2016, et en revanche, une diminution de la dépense au titre des livrets réglementés, en raison de la baisse du taux de rémunération de ces livrets.

La méthode de chiffrage des huit dépenses fiscales relatives aux livrets d'épargne et à l'assurance-vie a fait l'objet, depuis le PLF 2014, d'une refonte dans le prolongement du rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales publiées en 2011. Selon la direction générale du Trésor, le chiffrage des dépenses relatives aux livrets d'épargne est désormais réalisé sur la base de données plus fines. L'estimation du coût de la dépense fiscale est désormais considérée comme bonne (hors celle relative aux plans d'épargne populaire).

2.4 Programme 168 - Majoration de rentes

La participation de l'État aux majorations légales de rentes est née lors de la période de forte inflation de l'après-guerre, pendant laquelle les sociétés d'assurance et les mutuelles (organismes

débirentiers) n'ont pas pu indexer les rentes viagères (retraite par capitalisation) sur l'évolution des prix.

Le mécanisme est le suivant : les organismes débirentiers versent la rente et les majorations légales ; l'État rembourse les majorations légales, pour la part qui lui incombe, l'année suivante, au vu des versements effectivement réalisés. Ce dispositif de financement par la collectivité de retraites par capitalisation (ressortissant du champ du contrat) a connu un retour progressif au droit commun *via* :

- la diminution progressive de la participation de l'État aux majorations légales, selon la date de souscription du contrat (avant ou après 1977), selon le revenu du contractant, et le type de contrat (contrat individuel ou de groupe) ;

- l'instauration obligatoire, dans le code des assurances, d'un droit du crédirentier à voir sa pension revalorisée, notamment sous la forme d'une participation *a minima* de 85 % au résultat financier des placements ou d'un taux minimal de revalorisation.

La baisse de l'inflation et la prise en compte par les organismes débirentiers, dès la conclusion du contrat, de modalités de revalorisation ont conduit à la fermeture du dispositif des majorations légales pour les contrats souscrits depuis 1987 et au gel de la revalorisation depuis 1993.

En définitive, l'État rembourse chaque année une partie des majorations légales de rentes viagères versées au cours de l'année précédente par les organismes assureurs aux personnes physiques ayant souscrit ou adhéré à un contrat de rente viagère avant 1987.

**Tableau n° 10 : Exécution du programme 168-
Majoration de rentes**

M€		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
01. Participation de l'État aux majorations de rentes viagères	AE	204,1	194,7	183,3	179,2	169,0	159,8
	CP	204, 1	194,7	183,3	179,2	169,0	159,8

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

Les paiements aux organismes assureurs sont logiquement en décroissance année après année, le dispositif étant fermé. Ils atteignent 160 M€ en 2015. En l'absence de modification, on peut

estimer entre quinze et vingt années la durée résiduelle d'extinction du dispositif.

Comme les années précédentes, le remboursement des majorations de rente aux organismes assureurs a eu lieu en décembre 2015, contrevenant aux dispositions réglementaires relatives à ce dispositif, qui disposent que le versement doit être opéré avant le 30 juin de l'année.

Les dossiers étaient prêts au paiement en juillet 2015 mais les paiements n'ont pu être effectués que lorsque la levée de réserve, de plus de 14 M€, a été obtenue.

En 2013, le directeur général du Trésor et le directeur du budget ont rappelé aux organismes le cadre juridique applicable et sollicité la transmission de pièces justificatives détaillées concernant l'effectif des crédientiers. Plusieurs organismes ont alors identifié des lacunes dans le suivi des bénéficiaires du dispositif. Après avoir progressé de 53 % entre 2013 et 2014, le nombre des bénéficiaires recensés a de nouveau crû de 1,7 % entre 2014 et 2015. Au vu des documents transmis par les organismes concernés, l'administration constate que ces erreurs dans le nombre de bénéficiaires n'ont pas impliqué d'erreur sur les montants servis ni occasionné d'engagements nouveaux. Le montant moyen des majorations versées est de l'ordre de 285 € par an et par bénéficiaire en 2015.

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

2.5.1 Présentation du dispositif et de son financement

a) Dotation du dispositif

Le programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque*¹² finance le fonds de soutien aux

¹² Les crédits du fonds étaient portés, en loi de finances initiale pour 2014, par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Le programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » en tant que tel a pour sa part été créé au sein de la mission « Engagements financiers de l'État » par la loi de finances initiale pour 2015.

collectivités territoriales et à leurs groupements ayant souscrit des emprunts structurés et des instruments financiers à risque. Ce fonds, qui a pour mission de faciliter le remboursement de ces emprunts par anticipation, a été créé par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014¹³ dont les modalités d'application ont été précisées par décret en Conseil d'État¹⁴ et d'éteindre les risques juridiques qui pourraient naître de contentieux sur ces emprunts, estimés en 2013 à près de 15 Md€ pour la puissance publique. .

Alors que la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait une capacité d'intervention de 1,5 Md€, cette dernière a été doublée pour atteindre 3 Md€, la LFR pour 2015 ayant procédé à l'ouverture de 1,5 Md€ d'autorisations d'engagement supplémentaires.

Cette ouverture a fait suite à la décision de la Banque nationale suisse de laisser fluctuer sa monnaie par rapport à l'euro à compter du 15 janvier 2015. À cette date, le taux de change est alors brutalement passé de 1 euro pour 1,2 franc CHF à 1 euro pour 1 franc CHF¹⁵ Compte tenu de l'impact de cette décision sur les intérêts des emprunts indexés sur le taux de change €/CHF, l'État a décidé de prendre en charge intégralement les surcoûts d'indemnités de remboursement anticipé des emprunts à risque concernés.

b) Gouvernance du dispositif

Le fonds de soutien est doté d'un comité national d'orientation et de suivi (CNOS) chargé d'émettre des recommandations sur les modalités d'intervention du fonds. Le CNOS est composé de représentants de l'État, de parlementaires, de représentants des collectivités territoriales ainsi que de personnalités qualifiées.

Par ailleurs, afin d'assurer l'instruction des demandes d'aides financières déposées par les collectivités, un service à compétence nationale, dénommé « service de pilotage du dispositif de sortie des

¹³ Ce fonds s'est substitué au précédent fonds créé par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 et abrogé par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014

¹⁴ 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

¹⁵ Ce taux fluctue depuis entre 1 euro pour un franc CHF 1 et 1 euro pour un peu plus de 1,1 franc CHF.

emprunts à risques » (SPDSER) a été créé, rattaché conjointement au ministre chargé du budget, au ministre chargé des collectivités territoriales, et au ministre chargé de l'outre-mer.

Ce service est chargé d'élaborer la doctrine d'emploi du fonds de soutien, après consultation du CNOS, d'instruire les dossiers de demande d'aide, puis de calculer les montants de l'aide. Les collectivités qui en font la demande, disposent d'un délai de trois mois pour répondre à la proposition d'aide. En cas d'acceptation par la collectivité, s'ajoute une phase d'instruction complémentaire par le SPDSER puis une phase de signature avec le représentant de l'État, période estimée à trois mois¹⁶.

c) Principaux éléments de fonctionnement du dispositif

Les indemnités de remboursement anticipé (IRA), objets de la prise en charge du fonds de soutien, peuvent atteindre des montants très élevés. Elles sont calculées comme le manque à gagner en intérêts de l'établissement prêteur, sur la durée résiduelle du prêt, et sont supposées représenter le coût, pour la banque prêteuse, du débouclage des instruments mis en place lors de la structuration du prêt. La Banque de France est chargée d'en expertiser le calcul. Les montants d'IRA les plus élevés concernent le cas des emprunts indexés sur la parité euro franc suisse¹⁷. Elles dépassent généralement 2,5 fois le montant des encours de prêts et peuvent atteindre plus de trois fois ce montant. Selon les cas, l'État peut proposer de prendre en charge jusqu'à 75 % des IRA¹⁸.

Les collectivités ont le plus souvent de nouveau recours à l'emprunt pour financer les IRA. L'aide de l'État, dont le total est déterminé *ab initio*, sera versée à chaque collectivité par annuité constante jusqu'en 2028, à l'exception des quelques collectivités ayant bénéficié de l'aide en une seule fois fin 2015. Outre le fait que le cadencement de versement de l'aide correspond à celui du

¹⁶ Pendant cette période, le montant de l'aide définitif est calculé. En effet, le montant qui est notifié à la collectivité dans la proposition d'aide se base sur les paramètres de l'emprunt et les données de marché au 28/02/2015. Ce dernier représente un montant maximal d'aide accordé, qui est ensuite ajusté, une fois l'aide accepté pour correspondre aux conditions réelles du débouclage du prêt.

¹⁷ L'encours de ces prêts est estimé à 1,5 Md€ à fin février 2015.

¹⁸ Ce taux inclut une possibilité de rehaussement discrétionnaire de 5%, par le service à compétence nationale, lorsqu'il estime que la situation de la collectivité le justifie.

remboursement échelonné des IRA dans les cas où la collectivité locale a recours à l'emprunt pour leur financement, cet étalement dans le temps permet à l'État de lisser sa dépense.

Les établissements financiers créanciers sont principalement SFIL (5,2 Mds€), BPCE et Dexia (tous deux pour 400 M€) et, dans une moindre mesure, la Société Générale et Crédit agricole (entre 100 M€ et 200 M€ chacun). La ventilation des encours par établissement de crédit figure dans le Tableau n° 22 .:

d) Premières données sur l'utilisation du dispositif

Les demandes d'aides devaient être déposées avant le 30 avril 2015 pour être instruites par le SPDSER. Le SPDSER a reçu des demandes d'aides de la part de 676 collectivités¹⁹, ce qui représente de l'ordre de 6,3 Md€ d'encours de prêts sensibles sur les 10 Md€ de prêts sensibles contractés par l'ensemble des collectivités territoriales²⁰.

Au-delà de certains dossiers instruits en 2014 et qui se sont vus attribuer une aide en une seule fois en cours d'année 2015 (pour un montant total d'un peu moins de 50 M€, essentiellement à destination de communes de moins de 10 000 habitants et de certains départements qui présentaient des situations jugées les plus délicates), les premières notifications d'aide ont été envoyées aux collectivités à l'automne 2015 (selon la règle du « premier arrivé, premier servi »). Le SPDSER estime que l'ensemble des demandes d'aides sera instruit et aura fait l'objet d'une proposition d'aide d'ici la fin avril 2016. Une visibilité complète sur le montant final des aides accordées par le fonds de soutien devrait donc être obtenue au mois de septembre 2016.

Au 31 décembre 2015, le SPDSER a notifié un montant total d'aides accordées d'environ 1,5 Md€ et il estime qu'il lui reste environ 1,25 Md€ d'aides à notifier en 2016.

¹⁹ Sur 1 233 collectivités ayant contracté des emprunts toxiques

²⁰ Source : rapport DGCL d'octobre 2015. Ce montant couvre dans une proportion qui ne peut être a priori déterminée des collectivités et établissements détenteurs de prêts ou de contrats financiers non éligibles à l'aide du fonds de soutien. Voir tableau en Annexe n°8

e) Financement du dispositif

Le fonds de soutien était initialement financé à 60 % par le secteur bancaire à travers deux mécanismes, le reliquat étant financé par des crédits budgétaires.

D'une part, il était prévu que Dexia et la Société de financement local (SFIL), qui détiennent la majeure partie du stock d'emprunts sensibles, versent à l'État des contributions via des fonds de concours, à hauteur de 11,5 millions d'euros par an, pendant quinze ans, à compter de 2014.

D'autre part, l'article 35 de la loi de finances pour 2014 avait relevé le taux de la taxe de risque systémique - mise en place pour faire participer les banques *ex ante* aux coûts d'une éventuelle crise bancaire - afin d'alimenter le fonds de soutien à hauteur de 50 millions d'euros par an. Toutefois, l'article 26 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a prévu l'extinction progressive de la taxe de risque systémique, afin de tenir compte de la mise en place d'un Fonds de résolution unique (FRU) au niveau européen.

Afin de remédier à la disparition de la taxe de risque systémique, une taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales a été mise en place par l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2014. Prévue à l'article 235 *ter* ZE *bis* du code général des impôts (CGI), cette taxe reprend les principales caractéristiques de la taxe de risque systémique. Son assiette est identique à celle de la contribution pour frais de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et repose sur les exigences minimales en fonds propres pour respecter les ratios prudentiels²¹. Ce taux a été initialement fixé à 0,026 %. Cette taxe, non affectée, a rapporté de l'ordre de 50 M€ à l'État en 2015. Il a été rehaussé en loi de finances initiale pour 2016 à 0,0642 %²² ce qui, sur la base du rendement de la taxe pour 2015, devrait engendrer une recette d'un peu plus de 100 M€ en 2016.

²¹ À la précision près que les établissements pour lesquels les exigences minimales en fonds propres sont inférieures à 500 millions d'euros sont exclus du champ d'application de la taxe

²² Sur la période 2016 à 2025. Ensuite, 0,0505% sur la période 2026 à 2028.

2.5.2 Les dépenses du fonds de soutien

Les dépenses du programme sont uniquement des dépenses d'intervention et de fonctionnement. Au titre des dépenses d'intervention figurent les aides allouées aux entités éligibles ayant déposé une demande acceptée par le SPDSER. Ces aides sont versées annuellement, sur la période 2015-2028 (à l'exception de certains dossiers déposés en 2014 qui ont pu bénéficier d'une aide versée en une seule fois).

Les crédits disponibles pour 2015 se répartissent comme suit :

Tableau n° 11 : Crédits disponibles (M€)

(M€)	AE-CP votés LFI 2015 (a)	Reports et fonds de concours (b)	Loi de finance rectificative pour 2015 (c)	Total disponible pour 2015 (a+b+c)	Exécution 2015
<i>Autorisations d'engagement</i>	1 427	73	1 500	3 000	3 000
<i>Crédits disponibles</i>	46	117 ²³		163	48

Source : Cour des comptes, à partir des données fournis par le SPDSER

2.5.3 Les autorisations d'engagement

Elles comprennent :

- les crédits votés au titre de la loi de finances pour 2015, soit 1 427 M€ ;
- les fonds de concours à hauteur de 11,5 M€, représentatifs des contributions de CAFFIL et de Dexia²⁴, pour respectivement 1,5 M€ et 10 M€ annuels ;

²³ Ce montant comprend également 44 M€ au titre du solde de trésorerie disponible au 1^{er} janvier 2015 sur le compte de l'ASP au titre de l'ancien fonds de soutien. Le montant des reports et fonds de concours se décompose par ailleurs en 23 M€ de fonds de concours au titre de 2014 et 2015 + 50 M€ de reports en 2015 de crédit de paiement voté en 2014. .

²⁴ Contributions de Dexia et CAFFIL au fonds de soutien, pour respectivement 1,5 M€ et 10 M€ annuels.

- les reports de 2014 sur 2015 à hauteur de 61,5 M€ (dont 11,5 M€ de fonds de concours).

Les autorisations d'engagement ont été intégralement consommées dès notification de la convention de gestion avec l'Agence des services de paiement (ASP), opérateur en charge d'assurer la gestion du fonds de soutien pour le compte de l'État en date du 31 juillet 2015, ainsi que les deux avenants à la convention prenant en compte d'une part le dégel de la réserve de précaution à hauteur de 114,160 M€, d'autre part l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2015 à hauteur de 1,5 Md€.

2.5.4 Les crédits de paiement

Au-delà des 50 M€ votés en loi de finances initiale pour 2015, les crédits de paiement disponibles au titre de 2015 comprennent des éléments de reports et de fonds de concours qui se répartissent comme suit :

- 50 M€ inscrits en LFI 2014 et reportés sur 2015 ;
- 11,5 M€ de fonds de concours inscrits en 2014 et reportés sur 2015 ;
- 11,5 M€ de fonds de concours au titre de 2015.

Par ailleurs, 43,5 M€ disponibles dans le compte de trésorerie de l'ASP au 1^{er} janvier 2015 s'ajoutent aux crédits disponibles.

Un montant de 48 M€ d'aides versées en une seule fois a été attribué en 2015 au titre de certains dossiers déposés avant le 31 décembre 2014 et sélectionnés par le CNOS. Ces aides ont bénéficié à 8 collectivités et autres entités publiques, pour un encours total de prêts de 105,4 M€. Des indicateurs plus détaillés sur les bénéficiaires du dispositif, ainsi que les montants versés et à verser, figurent en annexe (Annexe n°8 – tableau n° 22).

Au titre des dépenses de fonctionnement en 2015, figurent également des montants non significatifs à l'échelle du programme, correspondant aux frais de gestion prévisionnels dus sur la durée du fonds à l'agence des services et des paiements et aux montants versés par le service à compétence nationale à la Banque de France

au titre de l'expertise des montants d'indemnité de remboursement anticipé des contrats de prêts. Ces frais de fonctionnement représentent au global 0,285 M€ en 2015.

Les crédits de paiement consommés en 2015 s'élèvent à 30 M€. Les aides versées aux collectivités se sont élevées au total sur l'année à 48 M€, une partie ayant été couverte par les crédits disponibles dans le compte de trésorerie de l'ASP.

La consommation de 30 M€ correspond à un arbitrage ministériel, en contrepartie de l'inscription, en LFI 2016, de la possibilité de reporter les crédits disponibles du programme en 2016, dans la limite des crédits disponibles en 2015.

3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

3.1 La régularité de l'exécution budgétaire

La régularité de l'exécution budgétaire 2015 appelle les remarques suivantes :

3.1.1 Programme 145 – Épargne

Comme les années précédentes, l'État 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 2015, un solde négatif à hauteur de 9,98 M€ (programme 145 – Épargne).

Le débit de 50,5 M€ du compte de l'État au Crédit Foncier enregistré à la fin de l'année 2014 a conduit à majorer de 24 % la dépense budgétaire imputée sur l'année 2015. Le débit enregistré en fin d'année 2015 était moindre qu'à la fin de 2014, puisqu'il s'établissait à -9,98 M€. Le dernier versement au Crédit Foncier a eu lieu en octobre 2015 et a permis au Crédit Foncier de faire face aux versements de primes jusqu'au début du mois de décembre. Les versements ont ensuite été suspendus, alors même que les crédits disponibles du programme auraient été suffisants pour faire face aux dépenses de l'année. La gestion en AE=CP des dépenses du programme 145 – *Épargne* ne permet pas de retracer dans la comptabilité budgétaire les engagements pris vis-à-vis du Crédit Foncier de France lorsque le compte de l'État auprès de ce dernier présente un solde débiteur.

La rémunération du découvert du compte de l'État étant fixée conventionnellement avec le Crédit foncier au niveau de l'EONIA, actuellement négatif, l'État n'a pas versé d'intérêt. Par ailleurs, la convention passée en 2015 avec le Crédit Foncier, qui renouvelle sa mission pour trois ans, prévoit une limitation à 100 M€ du découvert possible.

3.1.2 Programme 168 – Majorations de rentes

Comme les années précédentes, le remboursement des majorations de rente aux organismes assureurs a eu lieu en décembre 2015, contrevenant aux dispositions réglementaires relatives à ce

dispositif, qui disposent que le versement doit être opéré avant le 30 juin de l'année.

Les dossiers étaient prêts au paiement en juillet 2015 mais les paiements n'ont pu être effectifs que lorsque la levée de réserve, de plus de 14 M€, a été obtenue²⁵.

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

Pour son démarrage, le fonds de soutien a bénéficié du report de crédits de 50 M€ en provenance du programme 134 – *développement des entreprises et du tourisme*, et correspondant à la dotation du premier fonds de soutien issu de la loi de finances rectificative de 2012. L'affectation de ce premier fonds à un programme sans lien apparent avec sa nature paraît critiquable. On notera toutefois que cette situation a revêtu un caractère transitoire.

3.1.4 Autres programmes

La régularité de l'exécution des programmes 114 – *Appels en garantie de l'État* et 117 – *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* n'appelle pas de remarque particulière.

3.2 La soutenabilité budgétaire

3.2.1 Programme 114

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

²⁵ Les crédits de ce programme ont été assujettis à une mise en réserve initiale de 8 % des crédits ouverts en LFI 2015, soit 13,44 M€ auquel s'ajoute le surgel de 1 M€ d'avril 2015.

a) Évolution des procédures de garanties publiques à l'export en faveur d'une meilleure maîtrise des encours de garanties

S'agissant des procédures de la Coface, qui concentrent l'essentiel des appels en garantie, le suivi des évolutions de l'encours est réalisé au moyen de comptes-rendus dédiés qui apprécient les risques couverts, notamment le risque pays et le risque associé aux contreparties privées. Différents seuils d'alerte conduisent à une saisine des ministres dès qu'un projet de nouvelle garantie est susceptible de provoquer le dépassement d'un seuil.

À compter du 1^{er} janvier 2016, un suivi est mis en place du cumul des engagements pris nets des tombées d'engagements : quand ce compteur atteint 35 Md€, une autorisation du Parlement sera sollicitée. Cette disposition a été prise en loi de finances rectificatives pour 2015²⁶.

Réforme de l'assurance-crédit votée en loi de finances rectificative pour 2015

L'assurance-crédit est, de loin, la procédure la plus importante en volume de l'action du programme 114 dédiée au développement international des entreprises. L'encours en assurance-crédit à fin 2015 s'élève à 75 Md€, contre 65 Md€ en 2014. Les nouveaux risques couverts par la garantie de l'État ont atteint 15 Md€ en 2014 et 21 Md€ en 2015.

Les autres garanties publiques à l'exportation comptent un grand nombre de bénéficiaires mais pour des engagements financiers nettement plus faibles que l'assurance-crédit. Ces autres garanties sont l'assurance prospection, la garantie du risque exportateur, la garantie de change, la garantie investissement et la garantie du risque économique, cette dernière étant une procédure en voie d'extinction.

²⁶ Article 104 de la LFR pour 2015, qui consacre également le transfert du dispositif des garanties publiques de soutien à l'export à Bpifrance dans le courant de l'année 2016.

Par un amendement voté en loi de finances rectificative pour 2015, un dispositif de plafonnement de ces garanties a été mis en place. Ce dispositif vise à limiter le rythme de progression des engagements de l'État. La règle proposée s'applique à l'ensemble des garanties publiques à l'exportation gérées actuellement par Coface pour le compte de l'État.

La notion de nouveaux risques couverts comprend toutes les décisions de prises en garantie d'une année, y compris celles qui auraient été annulées dans la même année, et ce pour l'ensemble des garanties publiques à l'exportation. Ces nouveaux risques couverts correspondent à des promesses de garanties : ils ne seront pas tous transformés en contrats conclus. Le plafond de nouveaux risques couverts est donc calculé à partir d'un maximum théorique d'engagements, puisqu'une partie des promesses de garantie ne débouchera pas sur des contrats effectivement garantis par l'État.

Le montant agréant ces nouvelles prises en garanties à compter du 1^{er} janvier 2016 est diminué du montant des engagements éteints correspondant à l'ensemble des remboursements, soldes ou annulations opérés depuis cette date²⁷..

Autrement dit, la loi de finances rectificative limite le stock de garanties Coface à 35 Md€, auquel on ajoute le stock de garanties Coface à fin 2015 de 78 Md€, soit au total 113 Md€.

b) L'absence de livraison des navires Mistral à la Russie n'impacte pas l'exécution budgétaire du programme 114

Le refus de la France de livrer deux navires Mistral à la Russie a occasionné une indemnisation de la Coface au profit de DCNS à hauteur d'un peu plus de 1 Md€ en 2015. Les flux financiers et

²⁷ L'article de loi est rédigé ainsi : « Le montant de nouveaux risques couverts, à compter du 1er janvier 2016, par la garantie de l'Etat prévue à l'article L. 432-2 du code des assurances et à l'article 84 de la loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012, diminué du montant des engagements pris en application de ces mêmes articles et éteints depuis la publication de la présente loi, ne peut excéder 35 milliards d'euros ».

budgétaires réalisés à ce jour sont résumés dans l'encadré pages 21 et 22.

Cette indemnisation vient s'imputer sur le résultat technique des procédures publiques de la Coface et diminue d'autant le solde de trésorerie du compte des procédures publiques.

La revente des navires à l'Égypte devrait permettre d'une part à la Coface de recouvrer, au moins partiellement, en 2016 l'indemnité qu'elle a versée en 2015 à la DCNS et d'autre part à l'État d'opérer un prélèvement budgétaire exceptionnel en 2016, de l'ordre du double de celui prélevé habituellement chaque année, afin de compenser l'absence de prélèvement en 2015. La LFI 2016 prévoit ainsi un prélèvement budgétaire de 1,65 Md€ au titre des procédures Coface²⁸.

c) Autres facteurs de risques

Les principaux engagements de l'État également susceptibles d'être source de risque sont les suivants :

- l'encours de garanties octroyées au FESF (Fonds européen de stabilité financière), de 71 Md€ à fin 2015, qui dépend de la capacité des pays bénéficiaires au sein de la zone euro à rétablir leur solvabilité budgétaire ;
- l'encours de garanties octroyées à Dexia et au Crédit immobilier de France, pour un montant total de plus de 40 Md€ à fin 2015 ;
- un éventuel sinistre frappant l'un des dossiers à fort enjeu acceptés en garantie, par exemple dans le secteur de l'armement (à l'image des navires Mistral non livrés à la Russie). Cependant, les réserves de trésorerie du compte des procédures publiques, de près de 4,5 Md€ à fin 2015, devraient permettre de faire face à un sinistre majeur ;
- la garantie des dépôts portant sur les livrets réglementés, en particulier le livret A, le LDD et le LEP, dont l'encours s'élève à environ 400 Md€ ;

²⁸Le rapport annuel de performances au titre de l'année 2015, ainsi que le prochain projet annuel de performances devraient explicitement faire état des déficits techniques de l'assurance-crédit au titre de 2015 en raison de l'absence de livraison des navires Mistral à la Russie et du choix de ne pas imputer ces déficits techniques sur le budget 2016 en raison de la revente de ces mêmes navires à l'Égypte et des montants importants figurant au solde du compte des procédures publiques.

- la garantie des emprunts de l'Unédic, dont l'endettement croît rapidement, conséquence de la persistance du chômage en France²⁹.

3.2.2 Programme 117

La question de la soutenabilité à moyen terme de la dette de l'État 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'État*.

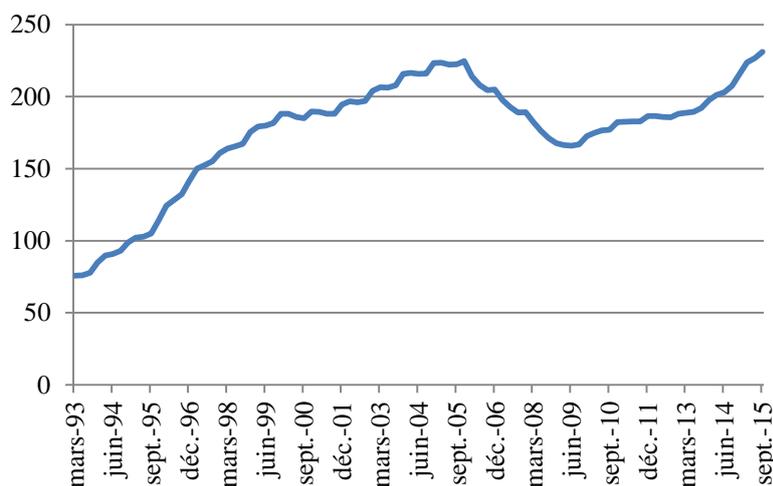
3.2.3 Programme 145

La dépense budgétaire principale du programme résulte du versement des primes d'État lors de la souscription d'un prêt PEL. Pour 2016, le montant de crédits affectés au programme est de 330,99 M€ soit un montant de 31 % supérieur à l'exécution 2015. L'évolution des taux d'intérêt nominaux semblant le principal déterminant du comportement des épargnants, cette prévision semble prudente. Elle est néanmoins inférieure à l'exécution 2014. Au total, la dépense du programme 145 étant une dépense de « guichet ouvert », dépendant du comportement des épargnants, la programmation des crédits est un exercice délicat.

Le programme 145 a la particularité de porter une dépense de guichet. Ainsi il existe un « stock » de droits à prime acquis sur les PEL antérieurs à 2002 et qui devront être versés. Cette dépense à venir sur le programme 145 s'élève à 1,6 Md€. Son calendrier de versement n'est pas connu. Cet engagement est retracé dans le compte général de l'État en provision pour charge.

L'encours de PEL a fortement augmenté depuis 2009 et cette croissance s'accélère depuis 2013, et a dépassé en 2015 l'encours maximal de 2005.

²⁹ La loi de finances rectificative pour 2015 introduit un plafonnement de la garantie accordée par l'État aux nouveaux emprunts de l'Unédic en 2016, mais ce plafond (en principal) reste important, de 5 Mds€, supérieur à la croissance des encours entre 2014 et 2015, de près de 3,5 Md€.

Graphique n° 1 : Encours de PEL (Md€)

Source : Banque de France

Depuis cette date, les conditions du versement de la prime ont été rendues plus strictes : le versement de la prime au maximum est conditionné à la souscription d'un prêt PEL de 5000 € au minimum.

Dès lors que les taux d'intérêt des prêts PEL demeurent moins intéressants que les taux de marché et que le PEL est bien rémunéré, la dépense devrait rester maîtrisée. Cependant, si les taux de marché augmentaient de nouveau, la souscription d'un prêt PEL pourrait retrouver un attrait pour les acquéreurs. La dépense budgétaire est donc maîtrisée à court terme mais pourrait augmenter de nouveau à l'avenir, en fonction du comportement des épargnants, qui semble largement déterminé par la configuration des taux nominaux.

3.2.4 Programme 344

Le dispositif d'aides est fermé depuis le 30 avril 2015. Le montant d'aide maximal accordé par l'État a été fixé sur les paramètres de marché du 28 février 2015. Sur la base des dossiers reçus et des paramètres de marché retenus, le montant total des aides accordées est estimé à 2,75 Md€, soit près de 0,3 Md€ de moins que le montant alloué au fonds.

Selon le SPDSER, la clôture de l'acceptation des demandes d'aides, couplée à la stabilisation, depuis début 2015, de la parité €-CHF, ainsi que la remontée du dollar USD vis-à-vis de l'euro,

permettent d'affirmer, que les risques de dépasser l'enveloppe de 3 Md€ sont inexistants, d'où l'absence de nouveaux crédits votés en LFI 2016 en termes d'autorisation d'engagements.

Enfin, il n'est pas exclu que certaines collectivités refusent l'aide accordée par le SPDSER, ce qui viendrait diminuer encore le montant des aides à verser.

En définitive, le guichet ouvert aux collectivités étant fermé, la soutenabilité du programme semble assurée. En revanche, il demeure une incertitude quant à la capacité du dispositif à éteindre l'ensemble des risques financiers liés aux emprunts sensibles, ainsi que de contentieux sur les emprunts n'ayant pas bénéficié de l'aide.

3.3 L'analyse de la performance

3.3.1 Programme 114 – Appels en garantie

Les indicateurs de performance sont centrés sur l'action n°4 – *développement international des entreprises*, qui donne lieu à l'essentiel des appels en garantie ces dernières années. .

Plutôt que de donner des indications sur l'efficacité ou l'efficience de la politique publique, ces derniers tentent essentiellement de refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant.

La description, ainsi que l'exploitation détaillée de ces indicateurs, figure en Annexe n° 9 : On notera en particulier que, s'agissant de l'assurance-crédit, les prises en garantie ont concerné des pays plus risqués qu'en 2014, les exportateurs français ayant été plus dynamiques vers les pays émergents. Cette évolution en partie résulté du déclassement en 2015 de certains pays importants (Russie, Afrique du Sud, Brésil). L'indice moyen pondéré de risque-pays du stock de garanties est également en hausse sur 2015 mais demeure dans la fourchette cible de l'objectif.

Faute de couvrir l'essentiel des garanties actives, qui se retrouvent dans l'action n°5 « autres garanties », les indicateurs de performance du programme 114 – Appels en garantie de l'État ne rendent pas compte de façon complète de l'activité de garant de l'État.

A défaut de pouvoir déterminer un indicateur de performance pertinent agrégeant des données disparates, il conviendrait d'enrichir la documentation budgétaire sur l'encours des garanties octroyées et les risques d'appels en garantie.

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

Le dispositif d'analyse de la performance du programme 117 a été modifié à l'occasion du projet de loi de finances pour 2015, le nombre d'indicateurs de performances ayant été ramenés à 8 au lieu de 12, associés à 5 objectifs au lieu de 7. Au sein de cette nouvelle maquette, 6 indicateurs semblent pertinents, l'un est obsolète et un autre ne semble pas réellement contribuer à la mesure de performance de la gestion du programme. Plus généralement, il n'existe pas de lien entre la budgétisation des crédits et la démarche de performance, en raison de la nature de la dépense, intégralement contrainte.

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 ». Il est suivi par deux indicateurs, le nombre d'adjudications non couvertes d'une part, et le taux de couverture moyen des adjudications d'autre part.

En 2015, comme chaque année, toutes les adjudications ont été couvertes. Cet indicateur est certes un indicateur de sécurité du programme, mais il semble ne rendre compte que de manière fruste de la performance de l'Agence France Trésor, puisqu'il vise davantage à refléter les « accidents » potentiels, qu'à piloter la performance dans une démarche d'amélioration continue.

Les taux moyens de couverture montrent un taux élevé concernant les BTF de 294 %. Le taux de couverture des adjudications de la dette à moyen et long terme est supérieur au niveau cible de 150 %. Cependant, il s'agit du plus bas niveau atteint depuis 2009. Selon l'AFT, ce niveau s'explique par les contraintes prudentielles plus fortes qui s'appliquent aux SVT participant aux adjudications et non à une moindre demande de titres français. La baisse des taux en 2015 sur la dette française semble confirmer qu'il ne s'agit pas d'un effet de demande. L'indicateur est pertinent pour apprécier le niveau de sécurité du programme de financement.

Le troisième et dernier indicateur concernant la gestion de la dette mesure l'impact des swaps de taux d'intérêt sur la réduction de vie moyenne de la dette. Il est associé à l'objectif de piloter la durée de vie moyenne de la dette à travers un programme de swaps de taux d'intérêt. Cet objectif est suspendu depuis 2002. Bien que le programme de swaps ait vocation à être relancé si les conditions de marché s'y prêtent, l'objectif et l'indicateur ne sont plus pertinents. Il n'était d'ailleurs fixé aucun objectif pour l'exercice 2015 ni pour 2016, le portefeuille de swaps n'ayant plus d'impact sur la durée de vie moyenne de la dette française.

Deux indicateurs dont l'objectif visait à attester le suivi par l'AFT des principes de régularité et de prévisibilité ont été supprimés pour l'exercice 2015. Bien que pertinents au plan théorique, la complexité de leur calcul les rendait peu transparents pour le citoyen.

Au total, les indicateurs de performance du programme sont assez pauvres concernant la gestion de la dette, puisque l'un d'entre eux n'est plus utilisé et l'autre ne donne qu'une information qui reflète de potentiels « accidents » de gestion et non une performance mesurable et améliorable dans le temps. Seul un indicateur relatif aux taux moyens de couverture des adjudications semble réellement pertinent. L'indicateur non utilisé devrait être supprimé, ainsi le cas échéant que l'indicateur concernant le nombre d'adjudications non couvertes. Compte tenu de l'enjeu financier majeur que représente la gestion de la dette, dont la charge s'élève à 42,1 Md€ en 2015, le dispositif d'appréciation de la performance du programme devrait être enrichi par la création d'un ou plusieurs indicateurs reflétant la performance de l'AFT.

b) La gestion de la trésorerie

La démarche de performance concernant la gestion par l'AFT de la trésorerie de l'État repose sur deux objectifs et trois indicateurs.

L'objectif d'optimiser le solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché, est mesuré par deux indicateurs :

- le pourcentage de journées où la cible fixée au départ pour le solde du compte de l'État à la Banque de France a été atteinte : lorsque les conditions offertes sur le marché sont plus favorables que la rémunération offerte par la Banque de France, l'AFT

place les liquidités excédentaires sur le marché au lieu de les laisser sur le compte du Trésor. Depuis 2014, la Banque de France sert le taux EONIA en dessous de 550 M€ (en moyenne -0,108 % en 2015) puis le taux de la facilité de dépôt au-delà (-0,20 % sur les 11 premiers mois de l'année puis -0,30 % à partir du 9 décembre 2015). Compte tenu de la faible demande de liquidité sur le marché, l'AFT n'a pu fixer de cible que 28 jours sur les 261 en 2015. Sur ce périmètre réduit, la cible a été atteinte sur 86 % de ces journées, soit un taux de réussite supérieur à l'objectif fixé à 85 %.

- le niveau moyen de rémunération de placements de trésorerie de l'État : cet indicateur fusionne deux indicateurs distincts qui s'appliquaient aux opérations de dépôts avec les SVT (prêts de liquidités) d'une part et aux opérations de pensions livrées (prêts de liquidités garantis par une mise en pension auprès du Trésor de titres d'État d'un montant équivalent d'autre part). L'indicateur semble pertinent pour apprécier la performance des opérations de placement de l'État. La cible fixée pour 2015 s'établissait à EONIA -0,05 %, et a été atteinte avec un taux obtenu en moyenne de EONIA - 0,04 % en 2015. L'AFT obtient en moyenne des conditions de placement moins favorables que l'EONIA, ce qui s'explique, selon elle, par le fait que les SVT, contreparties de l'AFT, sont de grandes banques internationales bénéficiant en moyenne de conditions de financement plus avantageuses que le panel de 35 banques participant à la définition quotidienne du taux de l'EONIA.

Le troisième indicateur lié à la gestion de trésorerie concerne le taux d'annonce des correspondants du Trésor de leurs opérations financières supérieures à 1 M€. Il s'est stabilisé à 98 % depuis 2012, et a donc dépassé la cible prévue de 96 %. Cet indicateur reflète davantage une performance collective que la performance de l'AFT qui n'est pas réellement en mesure de le gérer. Cet indicateur semble néanmoins pertinent, même si la cible fixée semble pouvoir être plus ambitieuse, compte tenu des bons résultats désormais atteints depuis 3 ans.

c) Le contrôle des risques

Deux indicateurs sont associés à l'objectif d'obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenue d'incidents.

Le premier indicateur retrace la qualité du système de contrôle par deux moyens : il recense le nombre d'incidents ou infractions au cadre général d'activité de l'AFT (0 en 2015 conformément à la cible) d'une part, il fait état de la notation du système du contrôle des risques par un auditeur externe d'autre part. Comme les années précédentes, l'auditeur externe a accordé la meilleure note à l'AFT sur quatre des items examinés et la deuxième meilleure note possible pour le système de contrôle des opérations et des procédures internes.

Le deuxième indicateur relatif au contrôle des risques concerne le nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie. Si le nombre global d'incidents est en nette diminution, le nombre d'incidents ayant dégradé le solde du compte du Trésor³⁰ s'élève à 9 en 2015 soit un nombre supérieur à celui des trois années précédentes (1,4,1).

3.3.3 Programme 145 – Épargne

Le programme 145 vise deux objectifs de politique publique : « favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne » d'une part et « encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie. »

L'atteinte du premier objectif « favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne » est mesurée par trois indicateurs : 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'État sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'État.

La dépense fiscale liée aux livrets a diminué, en raison de la baisse de rémunération du livret A et du LDD. Le montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social est de 0 depuis la création de l'indicateur, ce niveau s'expliquant par le niveau relativement élevé du taux des prêts du fonds d'épargne par

³⁰ Il peut s'agir d'incidents sur les opérations de pensions livrées, sur les autres opérations financières (prêts, emprunts, swaps...) ou d'autres incidents (appels de marge...).

rapport au taux de marché. La prévision concernant le rapport entre le prélèvement effectué par l'État sur le résultat du fonds d'épargne et les encours centralisés s'élève à 0,27 % soit une amélioration par rapport à 2014, ce qui s'explique par un encours de dépôts inférieurs et par un prélèvement sur le fonds d'épargne plus élevé que prévu. La cible pour 2016 est en revanche de 0,17 % soit un montant inférieur au niveau atteint depuis la création de l'indicateur en 2012.

Le taux de clôture des PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement s'établit à 0,7 % en 2015, le même niveau qu'en 2014, niveau très faible, qui s'explique par le niveau peu attractif des prêts PEL.

Le deuxième objectif « encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie » est mesuré par un unique indicateur qui est la part des placements des assureurs finançant les sociétés non financières. Son niveau ne sera pas connu avant la fin du premier semestre 2016.

3.3.4 Programme 344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque : une évaluation complète à faire à l'issue de l'exercice 2016

Compte tenu de l'ouverture récente du dispositif, de sa fermeture à compter du 30 avril 2015 et son plein déploiement en 2016, la pertinence des indicateurs de performance établis en 2015 est par nature limitée.

C'est pourquoi, il conviendra de présenter au sein du rapport annuel de performances pour 2016 et du projet annuel de performances pour 2017 tous éléments de nature à porter une appréciation sur les résultats de l'action du fonds de soutien et sa capacité à éteindre les risques juridiques et financiers liés aux emprunts dits « sensibles ».

4 Les recommandations de la Cour

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

La Cour avait formulé pour l'exercice 2014, deux recommandations :

- créer deux nouvelles actions au sein du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* (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. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet ; compte tenu notamment de la difficulté de construire des indicateurs de performance pertinents sur des dispositifs variés et des risques d'appel en garantie de très faible fréquence ;
- veiller à préserver le caractère créditeur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France (programme 145 – *Épargne*). Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet, le compte étant toujours débiteur. Le découvert est néanmoins nettement réduit, ce qui constitue un progrès.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

La Cour recommande de :

- veiller à préserver le caractère créditeur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France (programme 145 – *Épargne*) (recommandation renouvelée) ;
- enrichir les indicateurs du programme 117 – Charges de la *dette et de la trésorerie de l'État* relatif à la gestion de la dette, en supprimant l'indicateur qui n'est plus utilisé, ainsi que le cas échéant l'indicateur relatif au nombre d'adjudications non couvertes et en recherchant un ou plusieurs indicateurs reflétant la qualité de gestion de la dette par l'AFT.

s'agissant du programme 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, réaliser un état des lieux complet dans le rapport annuel de performances 2016 et le projet annuel de performances 2017.

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

M€	PGM 117		PGM 114		PGM 145		PGM 168		PGM 344	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2013	46 895	46 895	208	208	725	725	181	181		
Exécution 2013	44 886	44 886	115	115	576	576	179	179		
LFI 2014	46 654	46 654	208	208	569	569	171	171	50	50
Exécution 2014	43 159	43 159	120	120	385	385	169	169	0	0
LFI 2015	44 337	44 337	188	188	477	477	168	168	1 427	50
Exécution 2015	42 136	42 136	146	146	254	254	160	160	2999	30
LFI 2016	44 452	44 452	150	150	354	354	151	151	0	100

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

Annexe n° 2 : Programme 114 : principaux indicateurs relatifs aux procédures publiques**Tableau n° 12 : Évolution des encours des procédures publiques gérées par la Coface**

encours M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015
04	Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 329	75 047
	<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>	<i>7 542</i>
04	Encours en garantie de change	1 400	1 880	970	900	941	629
04	Solde des engagements de l'État au titre de la garantie du risque économique	6,8	4,1	4,2	3,8	0	0
04	Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 944	2 000	1950	1 684	1 724	1 787
04	Encours garanti au titre de la garantie des investissements	705	531	580	530	221	119
04	Encours en garantie du taux d'intérêts (Natixis)	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270	11 300

encours M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Total (hors promesses)	69 610	76 376	76 270	73 901	78 485	88 882

Source : direction générale du Trésor

Tableau n° 13 : Budget accordé en assurance-prospection

M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015
04	Budget accordé en assurance-prospection	220	225	230	224	271	235
04	<i>dont assurance prospection premiers pas</i>	<i>n/a</i>	<i>n/a</i>	35	56	47	31.2

Source : Direction générale du Trésor

**Tableau n° 14 : Résultat technique des procédures
gérées par la Coface**

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat technique de l'assurance-crédit (*)	899	499	615	758,1	734,7	-170,7
<i>dont récupérations</i>	<i>500</i>	<i>430</i>	<i>540</i>	<i>529</i>	<i>556,4</i>	<i>623,7</i>
Résultat technique de l'assurance prospection	- 92,1	- 101,3	- 95	-105,5	-111,2	-79,4
Résultat technique de la garantie de change	-5,8	-3,4	0,2	-2,5	-4,3	-7,5
Résultat technique de la garantie du risque économique	- 1,3	- 1,7	- 1,8	-0,9	-4,6	-0,1
Résultat technique de la garantie du risque exportateur	-0,4	-10	-9,9	2,6	-5,0	-10,5
TOTAL	799,4	382,6	508,5	651,8	609,9	-268,2

(*) Le résultat technique de l'assurance-crédit comprend le déficit de la procédure de garantie des investissements

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 15 : Trésorerie sur le compte des procédures publiques

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat technique, toutes procédures agrégées (a)	956,6	799,4	382,6	508,5	651,8	609,9	-268,2
Abondement budgétaire au titre des procédures déficitaires de l'année n-1 (b)	67,8	82,5	99,6	116,4	106,7	109,6	125,3
Prélèvement budgétaire (c)	1 000	900	450	600	840	725	0
Flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques (a) + (b) – (c)	+24,4	- 18,1	+32,2	+24,9	-81,5	-5,5	-142,9
Solde de trésorerie du compte des procédures publiques au 31.12	4 656	4 638	4 670	4 695	4 614	4 609	4468

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 16 : Rémunération de la Coface

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunération de la Coface	61,8	64,7	62,2	60	60	59,8	*

Source : direction générale du Trésor

**Annexe n° 3 : Programme 114 : principaux
indicateurs liés à la garantie de taux d'intérêt**

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat technique de la garantie du taux d'intérêt (a)	114,1	131,8	120,4	99,5	119,0	97,2	98,5
Abondement budgétaire au titre des déficits de l'année n-1 (b)	0	0	0	0	0	0	0
Prélèvement budgétaire sur le compte de l'État auprès de Natixis (c)	n/d	n/d	220	100	61,0	60	60
Flux de trésorerie sur le compte de l'État auprès de Natixis (a) + (b) – (c)	n/d	n/d	-99,6	-0,5	58,0	37,2	38,5
Solde de trésorerie du compte de l'État auprès de Natixis au 31.12	n/d	n/d	547,2	546,7	603,0	641,1	679,6

Source : Direction générale du Trésor

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunération de Natixis	7,5	7,4	7,7	6,6	7	6,8	6,5

Source : Direction générale du Trésor

Annexe n° 4 : Programme 114 - évolution des encours des principales garanties octroyées

Action	Encours au 31.12 (M€)	2011	2012	2013	2014	2015
02	Garanties de protection des épargnants ⁽¹⁾	339 417	394 422	415 515	411 635 (*)	238 250(**)
05	Fonds européen de stabilité financière	7 336	58 143	70 362	75 015	70 670
04	Garanties octroyées à la Coface au titre des procédures publiques ⁽²⁾	76 376	76 270	73 901	78 485	88 882
02	Société de gestion du Fonds de garantie pour l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS) ⁽³⁾	38 969	41 707	42 065	n/d	n/d
05	Garanties accordées au groupe Dexia	16 763	26 889	33 542	33 348	27 990
03	Société de financement de l'économie française ⁽⁴⁾	53 470	23 716	24 072	0	0
02	Garantie accordée aux emprunts de l'Unédic	1 994	9 711	14 826	20 490	23 900
03	Garanties accordées au Crédit immobilier de France (CIF)	n/a	n/a	12 198	14 113	12 320
04	Garanties octroyées à Natixis au titre de la procédure de <i>garantie du taux d'intérêt</i>	7 761	8 832	9 538	10 270	11 300
05	Agence française de développement (AFD) ⁽⁵⁾	3 168	3 245	3 199	3 372 (*)	2 990
05	Garantie accordée à la Banque PSA Finances	n/a	n/a	1 200	1 500	258
03	Garantie octroyée à la Caisse française de développement industriel (CFDI)	n/a	38	650	1 282	1 320
02	Garantie octroyée à l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	n/a	0	0	682	
05	Banque européenne d'investissement (BEI)	217 (*)	261 (*)	295(*)	401	461
03	Fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI)	0	0	0	0	n/d
03	Société de prise de participation de l'État (SPPE)	0	n/a	n/a	n/a	n/a
01	Divers dispositifs en matière agricole ⁽⁶⁾	21,8	71,2	45,2	13,3 (*)	11,5 (*)

(*) Chiffre provisoire (1) Estimation direction générale du Trésor (2) Hors promesses. Voir annexe n°2 pour le détail des évolutions par procédure (3) Encours net. (4) Hors intérêts pour les exercices 2009 à 2012 (5) Encours brut (6) 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 ainsi qu'aux opérateurs de la filière bois suite à la tempête Klaus. (**) montant centralisé à la CDC. Sources : Cour des Comptes à partir de données de la direction générale du Trésor.

Tableau n° 17 : Évolution relative à l'action n°4

encours M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015
04	Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 329	75 047
	<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>	<i>7 542</i>
04	Encours en garantie de change	1 400	1 880	970	900	941	629
04	Solde des engagements de l'État au titre de la garantie du risque économique	6,8	4,1	4,2	3,8	0	0
04	Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 944	2 000	1 950	1 684	1 724	1 787
04	Encours garanti au titre de la garantie des investissements	705	531	580	530	221	119
04	Encours en garantie du taux d'intérêts (Natixis)	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270	11 300
	Total	69 610	76 376	76 270	73 901	78 485	88 882

Source : Direction générale du Trésor

Annexe n° 5 : Programme 114 - Indicateurs de performance

Indicateur		Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Cible 2016
<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	2,71	3,04	2 - 4,5
	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (flux)	2,72	2,87	2,41	2,58	3,68	3,84	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	8,14	8,87	10,19	7,57	>0
2.2	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une garantie de change	113	118	96	76	73	60	90
	dont nombre de PME	23	21	14	10	16	12	15
<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	12,59	-	20
3.2	Taux de retour en fin de période de garantie	19,5%	20,5%	20,18%	19,55%	22,79%	24,22%	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'État 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	2,15	1,82	3
	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	0	0	0	1	0,8	0
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	n/a	16,15	11,25	9,31	15,74	22,46	13

Indicateur		Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Cible 2016
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	30,43	12,22	14,17	25,71	24	20
	Pourcentage des bons risques en montant (cautions)	n/a	20,55	17,95	10,5	8,25	15,55	10
	Pourcentage des bons risques en montant (préfinancements)	n/a	0	0	0	13,98	11,33	0
	Pourcentage des moins bons risques en montant (cautions)	n/a	9,09	11,18	10,53	11,84	14,04	10
	Pourcentage des moins bons risques en montant (préfinancements)	n/a	9,90	12,55	8,9	18,21	13,43	10

Source : direction générale du Trésor, PAP 2015

Annexe n°10 : Indicateurs de performance du programme 117

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2013	2014	2015	2013	2014	2015
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%	250%	300%	294%
		Taux de couverture moyen des adjudications (OAT et BTAN)	150%	150%	150%	227%	229%	200%
Piloter la réduction de la durée de vie moyenne de la dette à travers un programme de swaps de taux d'intérêt	2.1	Impact des swaps de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette	SO	SO	SO	3	1	0
Optimiser la gestion de trésorerie en fonction des conditions de marché	3.1	Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée (% de jours où la cible fixée au départ a été atteinte)	85%	85%	85%	91%	90%	86%
	3.2	Rémunération des placements de trésorerie	SO	SO	EONIA -0,05%	EONIA -0,05%	EONIA -0,02%	EONIA -0,04%
Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	4.1	Taux d'annonce des correspondants	SO	SO	96	98	98	98
Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	5.1	Qualité du système de contrôle : incidents ou infractions au cahier interne de procédures	0	0	0	0	1	0

Objectif	Indicateur		Cibles			Résultats		
	N°	Intitulé	2013	2014	2015	2013	2014	2015
		Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	Indicateur composite					
	5.2	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie dégradant le niveau du compte BdF	0	0	0	4	1	9
		Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie ne dégradant pas le niveau du compte BdF	0	0	0	25	24	31
		Autres incidents	0	0	0	215	91	61

Annexe n° 6 : Programme 145 - indicateurs de performance

Indicateur		Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015 (p)	Cible 2016 (p)
<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	n/a	1 635	1 730	1598	1189	988
	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	n/a	0	0	0	0	0
1.2	Rapport entre le prélèvement effectué par l'État sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'État (points de base)	n/a	n/a	n/a	0	20	22	27	17
1.3	Taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement (%)	23,3	10	8,7	5,5	1	0,7	0,7	4
<i>Objectif n°2 : Encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie</i>									
2.1	Part des placements des assureurs finançant les sociétés non financières (%)	Nouvel indicateur				14.4%	14.9%	Nd	>16.0%

(p) prévision

Nd : le résultat de l'indicateur ne sera pas connu avant la fin du premier semestre 2016

**Annexe n° 7 : Programme 145 - Principaux indicateurs
relatifs à la gestion du secteur aidé**

Encours des prêts du secteur aidé

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Encours des prêts du secteur aidé du Crédit foncier de France	861	658	500	378	280	205

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

Dépense budgétaire relative à la gestion du secteur aidé

€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Régimes antérieurs à 1977 + DOM / Transferts indirects aux ménages	2 959 827	2 490 052	2 098 899	1 777 411	1 532 118	1 329 249
Commission de gestion pour les prêts dans les DOM	1 795 230	1 577 228	1 286 231	1 043 469	858 639	652 128
Primes versées au titre de l'amélioration de l'habitat rural	3 053	2 665	1 022	535	0	0
Rétrocession de 0,60 %	301	0	0	0	0	0
Frais de gestion et de contrôle des prêts conventionnés (SGFAS)	249 582	257 813	257 379	272 631	256 116	220 830

Source : direction générale du Trésor

Trésorerie de la gestion du secteur aidé

M€	2013	2014	2015
Prélèvement de l'État en cours d'exercice	0	0	0
Solde du fonds de garantie au 31.12 (a)	31,1	32,3	34,2
Solde du compte spécial de bonifications (CSB) au 31.12 (b)	25,3	40,1	55,3
Trésorerie nette de la gestion du secteur aidé (c) = (a) + (b)	56,4	72,3	82,6

**Annexe n° 8 : Principaux indicateurs liés au
programme 344**

**Tableau n° 18 : Typologie des collectivités ayant sollicité
le fonds de soutien et aides versées en 2015 (M€)**

Au 31/12/2015	Nombre de collectivités concernées par le dispositif	Nombre de collectivités ayant sollicité le dispositif	Encours de prêts concernés	Encours de prêts renégociés	Montant des aides versées en une seule fois	Montant des aides versées sous forme d'annuités constantes³¹
Communes de moins de 10 000 habitants	nsp	181	570 M€	nsp	28 M€	0
Communes de plus de 10 000 habitants	nsp	263	2 526 M€	nsp	0	0
Département	nsp	21	982 M€	nsp	12 M€	0
Région	nsp	6	243 M€	nsp	0	0
Autres	nsp	205	1 977 M€	nsp	8 M€	0
Total	nsp	676	6 299 M€	nsp	48M€	0

Source : SPDSER

³¹ Somme des flux actualisée au taux zéro.

**Tableau n° 19 : Prévisionnel de flux d'engagements du
fonds de soutien**

	<i>dispositif clos au 31/12/15</i>		<i>prévisionnel</i>	
	Encours des prêts concernés faisant l'objet d'une aide en une fois (M€)	Montant de l'aide sur ces prêts (M€)	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide sous forme d'annuités constantes (M€)	Montant plafond de l'aide sur ces prêts³² (M€)
Communes de moins de 10 000 habitants	21 M€	28 M€	550 M€	337 M€
Communes de plus de 10 000 habitants	- €	- €	2 525 M€	944 M€
Département	81 M€	12 M€	901 M€	352 M€
Région	- €	- €	243 M€	143 M€
Autres	3 M€	8 M€	1 974 M€	933 M€
Total	105 M€	48 M€	6 193 M€	2 708 M€

Source : SPDSER

³² Somme des annuités non actualisées

Tableau n° 20 : État des lieux des aides notifiées et accordées au 31 décembre 2015

	Nombre de collectivités concernées	Encours entrant dans la charte Gissler (M€)	Encours n'entrant pas dans la charte Gissler (M€) Classés hors-charte	Montant plafond de l'aide proposée (M€)	Existence d'un aléa résiduel sur le montant de l'aide (oui/non)
Prêts sensibles*	1233 collectivités	5 868 M€	4 236 M €		
Prêts éligibles à l'aide du fonds de soutien	1163 prêts pour 676 collectivités	2 964 M€	3 334 M€	2 756 M€	
Prêts ayant fait l'objet d'un dépôt de demande d'aide auprès du fonds avant le 31 décembre 2014 ³³	220 prêts	498 M€	717 M€	622 M€	
Prêts ayant fait l'objet d'une demande d'aide entre le 1 ^{er} janvier 2015 et le 30 avril 2015	943 prêts	2 467 M€	2 616 M€	2 134 M €	
Prêts ayant fait l'objet d'une demande d'aide après le 30 avril 2015	0	0	0	0	0
Prêts ayant fait l'objet d'une notification d'aide au 31 décembre 2015	601 prêts pour 373 collectivités	1 539 M€	1 552 M€	1 493 M€	
Collectivités ayant accepté la subvention du fonds (sur notifications antérieures au 31 décembre 2015)	126 prêts pour 90 collectivités	275 M€	481 M€	527 M€	
Collectivités ayant refusé la subvention du fonds (sur notifications antérieures au 31 décembre 2015)	8 prêts pour 6 collectivités	14 M€	12 M€	12 M€	0

**source rapport DGCL octobre 2015. Ce chiffre couvre dans une proportion qui ne peut être a priori déterminée des collectivités et établissements détenteurs de prêts ou de contrats financiers non éligibles à l'aide du fonds de soutien (prêts à taux fixes exprimés en devises étrangères, contrats de « swaps », etc)*

Tableau n° 21 : Encours des prêts faisant l'objet de l'aide du fonds de soutien et aides accordées (réalisé et prévisionnel au 31 décembre 2015)

	<i>dispositif clos au 31/12/15</i>		<i>prévisionnel</i>	
	Encours des prêts concernés faisant l'objet d'une aide en une fois (M€)	Montant de l'aide sur ces prêts (M€)	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide sous forme d'annuités constantes (M€)	Montant plafond de l'aide sur ces prêts³⁴ (M€)
Communes de moins de 10 000 habitants	21 M€	28 M€	550 M€	337 M€
Communes de plus de 10 000 habitants	- €	- €	2 525 M€	944 M€
Département	81 M€	12 M€	901 M€	352 M€
Région	- €	- €	243 M€	143 M€
Autres	3 M€	8 M€	1 974 M€	933 M€
Total	105 M€	48 M€	6 193 M€	2 708 M€

Source : SPDSER

³⁴ Somme des annuités non actualisées

Tableau n° 22 : Encours de prêts sensibles au bilan des établissements bancaires concernés au 31 décembre 2014

SFIL	5,175 G€
BPCE	427 M€
DEXIA	419 M€
SOCIETE GENERALE	142 M€
CREDIT AGRICOLE	103 M€
RBS	19 M€
DEPFA	12 M€

Source : SPDSER

Tableau n° 23 : Typologie d'indexation des prêts sensibles (encours en M€) – au 31 décembre 2014

	Capital restant dû (M€)
EUR/CHF	1 511
Écart entre points de la courbe de taux EUR	1990
Autres	1820
USD/CHF (direct ou via EUR)	978

Source : SPDSER

Annexe n° 9 : Indicateurs de performance sur le programme 114 - Appels en garantie de l'État

Les indicateurs de performance sont centrés sur l'action n°4 – *développement international des entreprises*, qui donne lieu à l'essentiel des appels en garantie ces dernières années, dans les quatre domaines que sont l'assurance-crédit, les garanties de change, et l'assurance-prospection.

Plutôt que de donner des indications sur l'efficacité ou l'efficience de la politique publique, ces derniers tentent essentiellement de refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant.

a) Assurance-crédit

Afin d'évaluer le risque pris par l'État au titre des garanties octroyées dans le cadre de la procédure d'assurance-crédit, deux indices moyens pondérés de risque-pays du portefeuille garanti sont calculés, l'un sur le stock de garanties accordées et l'autre sur les flux de prise en garantie de l'année. Ces indices portent uniquement sur le risque pays et ne mesurent pas les risques de nature commerciale qui s'y ajoutent pour les acheteurs non-souverains.

Depuis plusieurs années, l'objectif d'un indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit compris entre 2 et 4,5 a été retenu, tant pour le stock de garanties accordées que pour le flux de nouvelles garanties délivrées annuellement. La direction générale du Trésor estime qu'il est approprié aux caractéristiques de la procédure d'assurance-crédit publique. En effet, un indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit inférieur à 2 signifierait que l'État se substitue au marché privé pour des catégories de risque que celui-ci peut prendre en charge. À l'inverse, un indice trop élevé serait le signe d'une prise de risque dont les conséquences financières pourraient être difficilement maîtrisables à moyen terme.

L'indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit appliqué au flux de prises en garantie de l'année 2015 (3,84) traduit une évolution de la structure des prises en garantie vers des pays plus risqués qu'en 2014, les exportateurs français ayant été plus dynamiques vers les pays émergents. Cette évolution résulte en partie du déclassement en 2015 de certains pays importants (Russie, Afrique du Sud, Brésil). L'indice moyen pondéré de risque-pays du stock de garanties (3,04) est également en hausse sur 2015 mais demeure dans la fourchette cible de l'objectif.

b) Garantie de change de la Coface

Un des principaux critères de sélection des dossiers pour la garantie de change de la Coface est la concurrence au moment de la remise de l'offre. Le respect de cette condition permet à la Coface de mettre en place une stratégie de mutualisation des dossiers reposant sur la mise en place de couverture par des instruments financiers. L'indicateur « position nette réévaluée » (PNR) permet de s'assurer du respect de la contrainte de gestion à l'équilibre de la procédure. Il représente la valeur au coût du marché du portefeuille de garanties (écart entre les couvertures mises en place et les obligations de paiements). Cet indicateur doit être le plus faible possible.

L'indicateur « nombre d'entreprises bénéficiant d'une garantie de change » a pour but de refléter l'attrait de ce produit pour les exportateurs. Cet indicateur traduit l'objectif de réponse à la demande des entreprises en matière de couverture de change pour leurs opérations d'exportation. Il convient toutefois de noter que l'attractivité de la garantie de change dépend directement de l'évolution du cours des principales devises. Le nombre de petites et moyennes entreprises ayant eu recours à l'assurance change est également indiqué car celles-ci constituent une cible privilégiée de ce produit. Le nombre d'entreprises ayant bénéficié de la garantie de change a diminué en 2015 (passant de 73 à 60). Le nombre de PME ayant eu recours à cet instrument est également en baisse, passant de 16 en 2014 à 12 en 2015. Selon la direction générale du Trésor, cette baisse s'explique principalement par la forte baisse de l'euro face au dollar enregistrée depuis mi-2014.

Afin de se couvrir contre les évolutions défavorables des taux de change, la Coface acquiert sur le marché, dans le cadre de la gestion de la garantie de change, des couvertures qui limitent les effets des variations indésirables du cours des devises qu'elle couvre. La PNR représente la valeur de marché du portefeuille de garanties de change (elle mesure l'écart entre les couvertures mises en place et les obligations de paiements contractées par la Coface pour le compte de l'État). L'objectif de moyen terme est de conserver chaque année une valeur positive à cet indicateur. La « position nette réévaluée » du portefeuille de garantie de change au 31 décembre 2015 est nettement positive (7,6 M€).

c) Assurance prospection

L'assurance prospection donne lieu, comme les autres procédures, à l'ouverture annuelle de crédits évaluatifs qui

permettent de compenser les pertes du solde technique (versements et primes moins indemnités versées), le montant des créances définitivement irrécouvrables et les frais de gestion de la procédure. Le responsable de programme, par la sélection des dossiers, la définition des paramètres de garantie et la surveillance des délégations accordées à la Coface, s'assure que les garanties octroyées le sont dans des conditions qui permettent de maximiser l'effet de levier de la dépense et de limiter les risques de la procédure.

Le premier indicateur retenu pour rendre compte de la performance de la procédure d'assurance prospection mesure « l'effet de levier » du dispositif, c'est-à-dire le montant d'exportations générées par euro d'indemnité versé dans le cadre de la procédure. Cet effet de levier est calculé en effectuant le quotient des exportations générées grâce aux démarches de prospection couvertes par l'assurance prospection sur les indemnités versées aux entreprises. Cet indicateur permet de mesurer l'impact de l'assurance prospection sur l'activité à l'exportation des entreprises qui en sont bénéficiaires, dans les zones au titre desquelles une couverture a été octroyée. Il prend en compte le volume d'exportations générées grâce au soutien public pendant l'intégralité de la durée de la garantie (période d'indemnisation et période d'amortissement définies dans le contrat). L'objectif de moyen terme est d'atteindre une valeur d'exportations de 20 € par euro d'indemnisation versé. L'effet de levier de l'assurance prospection augmente à 12,9 € contre 12,6 € en 2014, et reste supérieur au niveau de 2012 (11,8 €). Cette évolution traduit globalement une stabilité du chiffre d'affaires réalisé à l'export en liant avec les opérations de prospection accompagnées via l'assurance prospection.

Le second indicateur choisi est le « taux de retour en fin de période de garantie ». Il concerne les contrats pour lesquels la période de garantie s'achève au cours de l'année considérée. Cet indicateur permet de mesurer le résultat des actions de prospection conduites par les bénéficiaires au cours de la période pendant laquelle la Coface soutient ces actions. Il est calculé à l'échéance de la période d'indemnisation sur laquelle l'entreprise et la Coface se sont accordées contractuellement. Cet indicateur permet d'évaluer l'efficacité de l'intervention publique sur une période plus courte que le premier indicateur. L'objectif de moyen terme est de maintenir cet indicateur aux alentours de 20 % et, si possible, d'en faire augmenter graduellement le niveau jusqu'à 25 %.

Le taux de retour en fin de période de garantie augmente en 2015 à 24,22 % contre 22,79 % en 2014. Cette hausse est due à une augmentation des versements opérés par les exportateurs.

d) Garantie du risque exportateur

La gestion de la garantie du risque exportateur doit éviter deux écueils. Le premier est d'octroyer des garanties essentiellement aux entreprises considérées comme des « bons risques ». En effet, la délivrance par la Coface de garanties publiques (incluant la garantie du risque exportateur) doit respecter le principe de subsidiarité. Les entreprises les mieux notées trouvant généralement des garanties sur le marché privé, l'État n'a pas vocation à intervenir pour soutenir en priorité ce type d'exportateurs. Le second est de concentrer l'intervention publique sur les entreprises les plus risquées, ce qui aurait pour conséquence de faire prendre un risque budgétaire excessif à l'État.

Le respect des indicateurs présentés ci-dessous permet de s'assurer que l'action de l'État est centrée sur les entreprises qui présentent un profil de risque intermédiaire, pour lesquelles l'effet de levier des garanties accordées par rapport au risque budgétaire encouru est maximisé.

L'indicateur de « pourcentage des bons risques et des moins bons risques parmi les entreprises bénéficiaires des garanties du risque exportateur » est subdivisé en plusieurs sous-indicateurs. Ceux-ci permettent d'évaluer la proportion de « bons risques » et de « moins bons risques » par procédure (garantie des cautions et garantie des préfinancements), et, pour chacune de celles-ci, d'évaluer l'importance des différentes catégories de risque en nombre d'entreprises et en pourcentage des montants accordés. Ce double suivi (en nombre d'entreprises et en montants d'engagements) permet d'éviter les distorsions dues à une concentration des encours sur un petit nombre d'entreprises. Pour chaque sous-indicateur, l'objectif à moyen terme doit être de le maintenir à un niveau proche de ceux observés en 2011 et 2012 et, si possible, de le faire légèrement diminuer, afin d'assurer le ciblage du dispositif sur les entreprises qui en ont le plus besoin tout en maîtrisant le risque budgétaire associé.

Le résultat de la garantie du risque exportateur dépend, en dépenses, du montant des sinistres indemnisés dans l'année, et, en

recettes, du montant des primes perçues et des récupérations réalisées sur les sinistres passés. Tout comme pour l'assurance prospection ou la garantie de change, dans le cas où le résultat annuel de la garantie du risque exportateur est déficitaire au titre d'un exercice, l'État procède l'année suivante à un abondement budgétaire à hauteur du solde de financement négatif de la procédure constaté l'année précédente.

Les indicateurs de 2015 témoignent du maintien d'une forte proportion d'encours de moins bons risques, liée notamment à la dégradation de la note du risque des entreprises, en grande partie lié à la crise, notamment pour la garantie des préfinancements (18% en montant de moins bons risques dans l'encours).

D'après l'indice synthétique du risque pays, qui pondère l'encours par le risque pays associé à chaque contrat, l'encours au 31/12/2015 demeure en dessous de la valeur haute de la fourchette définie : 3,04 pour une fourchette allant de 2 à 4,5. La valeur de l'indice augmente témoignant de la plus forte proportion de contrats garantis qui concernent des pays classés dans les catégories 4 à 7 au sens de l'échelle du risque pays OCDE. Cette augmentation est en grande partie mécanique car due au déclassement de pays importants (Russie, Brésil, Afrique du Sud). Mais cette augmentation de l'indice pondéré du risque du stock d'encours demeure mesurée notamment car des contrats significatifs restent orientés vers des pays sûrs (à l'instar des États-Unis ou la Suisse pour des ventes dans le secteur naval).

e) Autres garanties du programme

Les indicateurs de performance ne couvrent pas les autres garanties couvertes par le programme, alors que les montants garanties peuvent être considérables. Cette situation ne paraît pas satisfaisante et la Cour maintient sa recommandation tendant à ce qu'une réflexion soit initiée en vue d'identifier des indicateurs agrégés et simples permettant de suivre l'action de l'État 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.