

Cour des comptes



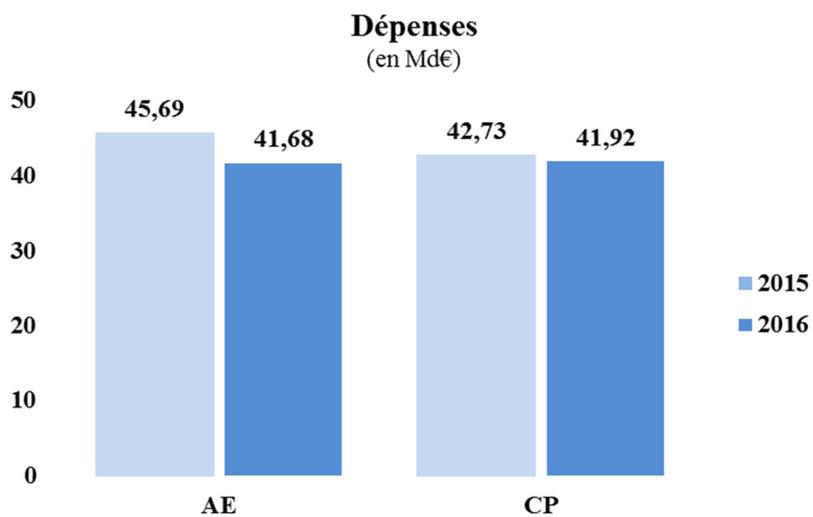
Mission Engagements financiers de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

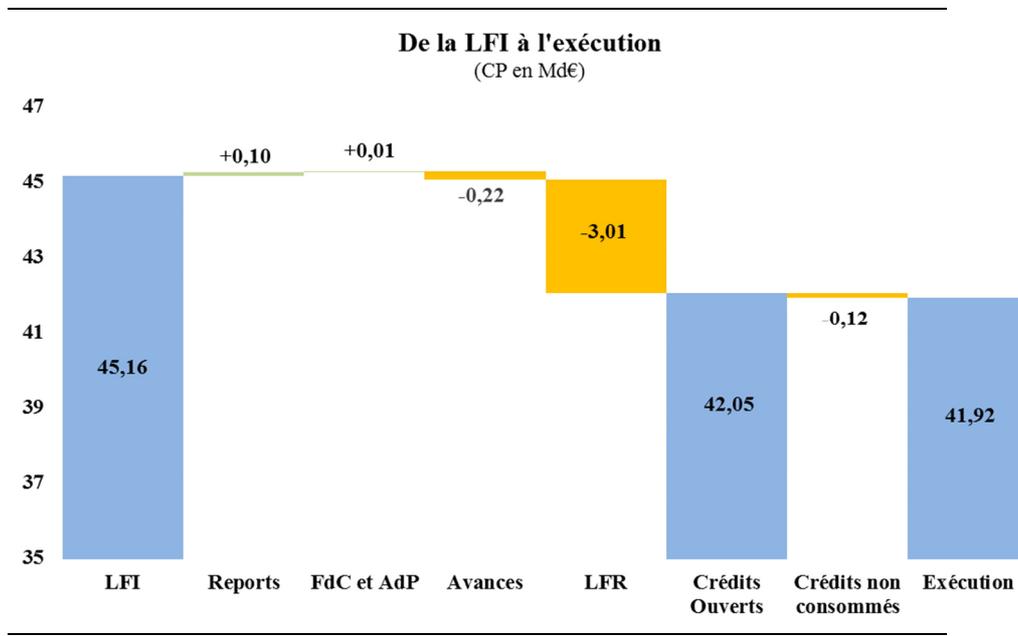
2016

Engagements financiers de l'État

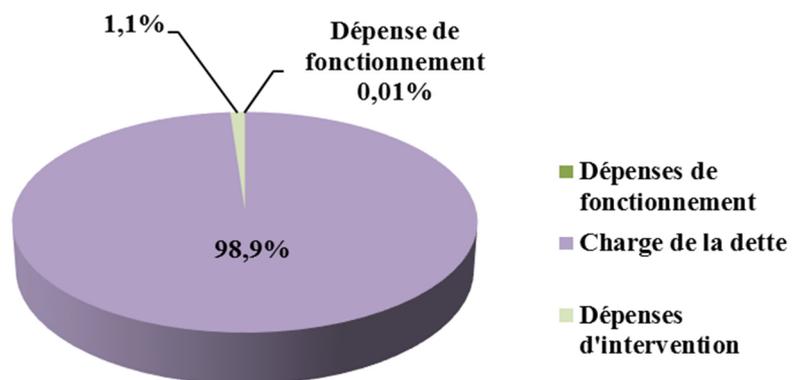
Programmes	114 – Appels en garantie de l'État
de la mission	117 – Charge de la dette et trésorerie de l'État
	145 – Épargne
	168 – Majoration de rentes
	336 – Dotation en capital du MES
	338 – Augmentation de capital de la BEI
	344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque

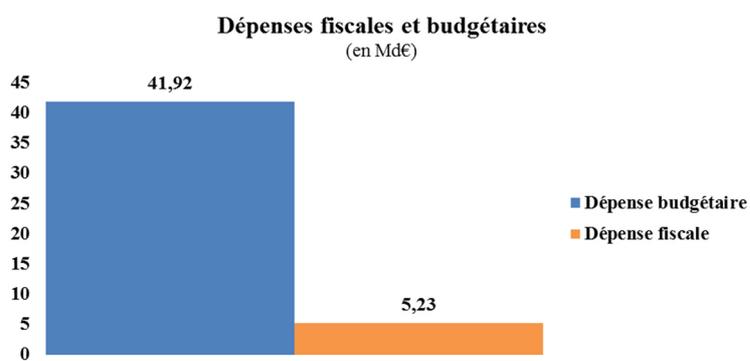


13,3 % du budget général hors R & D



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





Nombre de dépenses fiscales : 28

Synthèse

Les principales données de la mission

La mission **Engagements financiers de l'État** regroupe 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 et, depuis 2015, du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque souscrits par les collectivités territoriales et certains établissements publics.

L'exécution de la mission est restée maîtrisée sur l'exercice 2016, les crédits de paiements consommés s'élevant à 41,9 Md€ au lieu de 45,2 Md€ ouverts en loi de finances, en diminution de 0,8 Md€ par rapport à 2015.

Les principales observations

Le programme 117 – *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* a versé une charge d'intérêts au compte de commerce de 41,4 Md€ soit un montant en baisse par rapport à 2015, la loi de finances rectificative ayant annulé 3 Md€ de crédits ouverts en loi de finances initiale. La prévision de charge de la dette pour 2017 est moins élevée que les années précédentes et ne permettra sans doute pas, comme c'est le cas depuis 2012, la constatation d'économies substantielles en fin d'année.

Le programme 168 – *Majoration de rentes* n'a été exécuté qu'à hauteur de 32 M€ sur les 151 M€ ouverts en loi de finances initiale. Les paiements aux cinq principales compagnies d'assurances n'ont pas été réalisés sur l'exercice 2016, en dépit de la complétude de leurs dossiers de paiement. Ceux-ci l'ont été fin janvier 2017 pour un montant de 117 M€ en mobilisant les crédits ouverts en LFI 2017. Cette absence de paiement en 2016 s'explique par le pilotage de la norme de dépenses. Ce décalage sur l'année 2017 constitue à ce titre un non-respect des règles budgétaires.

Le programme 145 – *Épargne* a été nettement sous-exécuté en 2016 puisque 66 % des crédits du programme alloués en LFI ont été annulés, situation qui s'explique par le faible volume de primes versées lors de la

clôture des PEL. Ce produit apparaît depuis plusieurs années comme un pur produit d'épargne. Les dépenses fiscales attachées au programme s'élèvent à 5,5 Md€ dont 1,8 Md€ au bénéfice de l'épargne salariale et 1,5 Md€ au bénéfice de l'assurance-vie.

Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* a donné lieu à une exécution proche de la loi de finances initiale (122 M€ contre 125 M€ ouverts). La dépense budgétaire a principalement concerné, comme les années antérieures, les procédures de garanties liées au développement international des entreprises gérées, jusqu'au 31 décembre 2016, par la Coface et depuis par Bpifrance Assurance Export.

En 2016, l'État a fortement ponctionné la trésorerie du compte tenu par la Coface, à hauteur de 2,4 Md€, soit un niveau jamais atteint depuis 2008. Ce niveau de prélèvement s'explique à hauteur de 2 Md€ par un résultat technique élevé qui correspond à l'effet de la revente des bâtiments de projection et de commandement initialement destinés à la Russie. Il a cependant été majoré de 0,3 Md€, par anticipation du reversement des disponibilités du compte État à la Coface au nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, prévu par la LFI 2017 à hauteur de 4,4 Md€.

Par ailleurs, les déficits des procédures et les frais de gestion de la Coface en 2016 ont été financés, non pas par une dotation budgétaire en LFI 2017, mais par un prélèvement en 2016 sur le compte de l'État tenu par la Coface. Ce procédé conduit à minorer à la fois les recettes et les dépenses sur le budget de l'État en 2017 et constitue une contraction contraire au principe d'universalité.

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* n'a pas donné lieu à l'engagement budgétaire de nouvelles aides au cours de l'année 2016, qui a vu la fin de l'instruction des demandes d'aides. In fine, 198 M€ de CP ont été versés par le budget de l'État à l'Agence des services de paiement, en charge de la gestion matérielle des aides. L'Agence a versé 211 M€ aux bénéficiaires en 2016, en mobilisant également une partie de sa trésorerie disponible.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Pour l'exercice 2015, la Cour avait formulé trois recommandations :

1. *veiller à préserver le caractère créiteur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France.*

Cette recommandation n'a pas été respectée. Néanmoins le déficit auprès du Crédit Foncier reste limité (13 M€) ; la recommandation n'est donc pas reconduite au titre de l'exercice 2016.

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.*

L'indicateur « impact des swaps de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette » a bien été supprimé. La recommandation est partiellement mise en œuvre.

En revanche, l'indicateur « nombre d'adjudications non couvertes » n'a pas été supprimé, ni de nouveaux indicateurs créés pour mesurer la performance de la gestion de la dette. Selon l'AFT, « les travaux internes menés n'ont pas permis d'identifier de point de comparaison pertinent sur les marchés financiers actuels en raison de la difficulté d'isoler précisément dans la performance d'un gestionnaire de dette ce qui relève de sa gestion propre et ce qui relève de critères exogènes (conditions de marché, situation des finances publiques pour un émetteur souverain, etc.) ». Au vu de ces éléments, la recommandation de créer un nouvel indicateur pour mesurer la performance de la gestion de la dette n'est pas reconduite au titre de l'exercice 2016.

3. *s'agissant du programme 344 – **Fonds de soutien**, présenter au sein du rapport annuel de performances pour 2015 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 ».*

La recommandation a été mise en œuvre. Le rapport annuel de performance 2015 et le projet annuel de performance 2017 indiquent la situation des engagements et de l'exécution de l'année 2015 ainsi que les prévisions d'exécution au titre de la gestion 2016 et 2017. Le rapport au Parlement prévu par l'article 32 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a par ailleurs été remis en octobre 2016.

**Le suivi des recommandations formulées
au titre de la gestion 2016**

La Cour ne formule pas de recommandation au titre de l'exercice 2016.

Sommaire

Introduction.....	10
1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE	11
1.1 La programmation des crédits initiaux	11
1.2 La gestion des crédits	12
1.3 L'évolution de la dépense	16
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	18
1.5 La soutenabilité à long terme	19
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE.....	23
2.1 Programme 114 – Appels en garantie de l'État.....	23
2.2 Programme 117 – Charge de la dette et de la trésorerie de l'État.....	33
2.3 Programme 145 – Épargne.....	35
2.4 Programme 168 – Majoration de rentes	38
2.5 Programme 344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	42
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	50
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF.....	50
3.2 La démarche de performance	52
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	58
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	58
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	59

Introduction

Le périmètre de la mission Engagements financiers de l'État est inchangé en 2016 par rapport à 2015. Elle rassemble 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*

Le programme 336 – *Dotation en capital du MES* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits ni en 2016, ni en 2017. La souscription de la France aux parts libérées du capital du MES, d'un montant total de 16,3 Mds €, a été versée en cinq tranches réparties sur les exercices 2012 à 2014. En l'absence de nouvelle contribution au cours l'exercice 2016 et de prévision de dépense pour l'exercice 2017, 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 2016 et 2017, 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 dépense, (2) les grandes composantes de la dépense, (3) la qualité de la gestion, (4) et formule des recommandations.

1 L'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux

La mission n'a pas connu de changement de périmètre au cours du dernier exercice. Les programmes 336 – *Dotation en capital du MES* et 338 – *Augmentation de capital de la BEI* n'ont pas été abondés en 2016 comme en 2015.

L'exécution de la mission se caractérise par des annulations importantes de crédits traduisant une surbudgétisation dans l'ensemble de la mission et notamment de 3 Md€ concernant la charge de la dette et de la trésorerie et de 0,2 Md€ résultant d'une forte diminution des primes d'épargne logement (soit près de deux tiers des crédits du programme les portant).

Elle est également marquée par le non-versement de 117 M€ dus à cinq compagnies d'assurance au titre des majorations de rentes, dont le versement a été décalé au début de l'année 2017.

La dépense du programme 114 *Appels en garantie*, doté de crédits évaluatifs, a globalement été exécuté au niveau prévu par la loi de finances initiale (122 M€ contre 125 M€). Certaines garanties ont cependant été actionnées davantage que prévu (logement), compensées par d'autres moins activées (commerce extérieur et financement des entreprises et industrie).

Enfin, les versements de l'État au fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts à risque sont supérieurs de près de 100 M€ aux crédits ouverts en LFI du fait de reports importants de crédits budgétaires 2015.

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

Autorisations d'engagement (en M€)	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 344	Mission
LFI	125	44 452	331	151	0	45 059
Crédits consommés	122	41 447	123	32	-43	41 681
Écart	-3	-3 005	-208	-119	-43	-3 378
<hr/>						
Crédits de paiement (en M€)	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 344	Mission
LFI	125	44 452	331	151	100	45 159
Crédits consommés	122	41 447	123	32	198	41 922
Écart	-3	-3 005	-208	-119	98	-3 237

Source : Cour des comptes, données Farandole

1.2 La gestion des crédits

1.2.1 Mouvements et annulations de crédits

Les mouvements de crédits ont concerné tous les programmes, sauf le programme 114 – *Appels en garantie*.

Le programme 117 – *Charge de la dette et de la trésorerie de l'État* a fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 3 005 M€ en LFR. 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). Cet allègement est dû :

- à une **inflation plus faible qu'anticipée** : en LFI 2016, la prévision de charge d'indexation du capital des titres indexés reposait sur une augmentation des prix de mai à mai de 0,8 % pour la France et de 1 % en zone euro. Or, la référence d'inflation constatée en mai 2016 a été négative, à -0,1 % pour la France et -0,2 % pour la zone euro. La charge d'indexation a été révisée à un montant quasi nul (13 M€), alors que la LFI prévoyait une dépense de 1,8 Mds €.

- à la **persistance de taux d'intérêt à court terme négatifs** : la LFI intégrait une hypothèse de relèvement progressif des taux – pour le taux à

3 mois, de -0,15 % fin 2015 à 0,25 % fin 2016. Or, en 2016, les taux des BTF ont poursuivi leur baisse en territoire négatif (taux à l'émission de -0,53 % en moyenne sur 2016 après -0,19 % en 2015), ce qui s'est traduit par un allègement de la charge des BTF de 1,2 Mds € par rapport à la LFI.

Le programme 145 – *Épargne* a fait l'objet d'un report de crédit à hauteur de 10 M€ et d'annulations à hauteur de 218 M€ au titre des décrets d'avance. 66 % des crédits initiaux du programme ont ainsi été annulés. Ces annulations s'expliquent par la poursuite de la décrue rapide du volume des primes d'épargne-logement versées par l'État aux épargnants.

Le programme 168 – *Majoration de rentes* a fait l'objet d'un report et d'une annulation à hauteur de -2 M€ au total.

Le programme 344 – *Fonds de soutien* a fait l'objet d'un rattachement de fonds de concours de 11,5 M€ au titre de la contribution annuelle de Dexia et de la SFIL au dispositif, d'une annulation d'AE de 55 M€ liée à la comptabilisation des rattachements des fonds de concours et de la trésorerie de l'Agence des services de paiement, gestionnaire du dispositif (cf. encadré *infra*), et d'une annulation de CP de 4 M€ non nécessaires aux paiements des aides en 2016.

Tableau n° 2 : 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	125	44 452	331	151	0	45 059
LFR		-3 005			0	-3 005
Total des mouvements de crédits dont	0	0	-208	-2	-54	-264
<i>reports</i>			10 ⁽¹⁾	1	1	12
<i>virements</i>						
<i>transferts</i>						
<i>décrets d'avance</i>			- 42 ⁽¹⁾ - 100 ⁽²⁾ - 75,557 ⁽³⁾	- 3 ⁽³⁾	- 55 ⁽³⁾	
<i>répartition dépenses accidentelles</i>						
<i>Annulations</i>						
Fonds de concours et att. produits					12	12
Total des crédits disponibles	125	41 447	123	149	-43	41 802
Crédits consommés	122	41 447	123	32,1	-43	41 681

Source : Chorus

(1) DA 2 juin 2016 ; (2) DA 4 octobre 2016 ; (3) DA 2 décembre 2016

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

<i>CP (en M €)</i>	PGM 114	PGM 117	PGM 145	PGM 168	PGM 344	Mission
LFI	125	44 452	331	151	100	45 159
LFR		-3 005				-3 005
Total des mouvements de crédits dont			-208	-2	89	-121
<i>reports</i>			10	1	93	104
<i>virements</i>						
<i>transferts</i>						
<i>décrets d'avance</i>			- 42 ⁽¹⁾ - 100 ⁽²⁾ -76	- 3 ⁽³⁾	- 4 ⁽³⁾	-225
<i>répartition dépenses accidentelles</i>						
<i>Annulations</i>						
Fonds de concours et att. produits					12	12
Total des crédits disponibles	125	41447	123	149	201	42 046
Crédits consommés	122	41 447	123	32	198	41 922

Source : Chorus

⁽¹⁾ DA 2 juin 2016 ; ⁽²⁾ DA 4 octobre 2016 ; ⁽³⁾ DA 2 décembre 2016

1.2.2 Mesures de régulation budgétaire

Le programme 168 a fait l'objet d'une mesure de mise en réserve initiale à hauteur de 12 M€, puis d'un gel dès le mois d'octobre à hauteur de 139 M€ supplémentaires, correspondant à la totalité des crédits disponibles, puis, enfin, d'un dégel de 32 M€ en fin d'année qui ont été consommés.

1.3 L'évolution de la dépense

L'exécution 2016 est inférieure à celle de l'an dernier de 0,8 Md€. Tous les programmes sauf un se caractérisent par une baisse de charges, en particulier le programme 117 portant la charge de la dette et de la trésorerie (-0,7 Md€) mais également le programme 145 portant les primes d'épargne logement (-0,1 Md€) et le programme 168 portant les majorations des rentes (-0,1 Md€).

Seul le programme 344 portant les aides aux collectivités locales destinées à dénouer les emprunts toxiques supporte des dépenses exécutées supérieures à celles de 2015 en raison de la montée en charge progressive de ce dispositif, qui atteint en 2017 son rythme de croisière.

Tableau n° 4 : Exécution 2015 et 2016 de la mission

Exécution	Programme 117	Programme 114	Programme 145	Programme 168	Programme 344	Mission
2015	42 136	146	254	160	30	42 725
2016	41 447	122	123	32	198	41 922
Écart	-689	-24	-130	-128	168	-804

Source : direction générale du Trésor

Sur la période 2009-2016, l'évolution de l'exécution de la mission est principalement déterminée par ses changements de périmètre (dotation en capital du MES, augmentation de capital de la BEI, aides aux collectivités locales), et par l'évolution de la charge de la dette, en augmentation jusqu'en 2012 puis en réduction, et par la baisse de la dépense de primes d'épargne logement.

Les dépenses liées aux appels en garantie de l'État suivent une trajectoire propre, par définition sujette à des aléas.

Le programme 168 - *Majoration de rentes*, dispositif en extinction, voit logiquement sa consommation diminuer. L'exécution 2016 ne peut toutefois pas être considérée comme représentative, compte tenu du décalage de la majeure partie de la dépense sur l'exercice 2017.

Tableau n° 5 : 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	42 136	146	254	160	n/a	n/a	30	42 725
2016	41 447	122	123	32	n/a	n/a	198	41 922

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

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 (hors charge de la dette). Le montant de l'enveloppe devrait ainsi diminuer de 0,88 Md€ en 2015 à 0,68 Md€ en 2017.

L'exécution 2016 s'élève à 0,47 Md€ et est donc nettement inférieure au plafond prévu dans la loi de programmation, même en tenant compte de la « régulation » opérée sur le programme 168.

Tableau n° 6 : Conformité à la LPFP 2014 – 2019

Crédits de paiement	Prévu en LPFP	Réalisé	Écart (%)
Exécution 2015	0,88	0,59	- 33 %
Exécution 2016	0,84	0,47	- 44 %
Exécution 2017	0,68	0,55*	-19 %*

Source : Cour des Comptes à partir de données Cour des Comptes et direction générale du Trésor
- *Prévision LFI 2017

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 Reports de CP et évolution des charges à payer

a) Programme 168 - Majoration de rentes

Sur le programme 168 – *Majoration de rentes*, les reports potentiels s'élèvent à 117,4 M€, correspondant aux crédits disponibles non consommés fin 2016.

Ces reports potentiels ont déjà été préemptés sur les crédits de la LFI 2017 (145,6 M€), pour payer, le 25 janvier 2017, les sommes dues aux cinq principaux débirentiers au titre de l'exercice 2016.

Un risque de cavalerie existe sur le programme 168. L'exécution 2017 devrait normalement s'élever à plus de 260 M€ (117,4 M€ au titre de 2016 et 145,6 M€ au titre des crédits de la LFI 2017), soit un ressaut en exécution de 230 M€ entre 2016 et 2017. Il est peu probable que le schéma de fin de gestion et le respect de la norme de dépenses 2017 offre une telle marge de manœuvre. Il est donc possible qu'un nouveau déport d'une partie des dépenses 2017 sur l'exercice 2018 ait lieu.

b) Programme 117 - Charge de la dette et de la trésorerie de l'État

Les prévisions de charges de la dette et de trésorerie de l'État retenues en LFI 2017 (41,55 Md€, soit un montant proche de l'exécution 2016) sont assises sur des hypothèses moins prudentes que les années précédentes : un taux à l'émission de -0,2 % à 3 mois et de 0,9 % à 10 ans, en moyenne annuelle. Alors que, par le passé, le gouvernement avait retenu des hypothèses de taux et d'inflation supérieures aux taux constatés, laissant en fin d'année des marges d'annulation de crédits, la programmation des crédits pour 2017 ne devrait pas faire apparaître de telles marges de manœuvre.

Les crédits du programme 117 sont évaluatifs. Les dépassements éventuels nécessitent une information des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat et une proposition d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances (article 10 de la LOLF).

1.4.2 Restes à payer, reports d'AE

Sur le programme 168 – *Majoration de rentes*, les reports potentiels d'élèvent à 117,4 M€, correspondant aux crédits disponibles non consommés fin 2016.

1.4.3 Les hypothèses de budgétisation

Le programme 168 – *Majoration de rentes* a fait l'objet en 2016 d'un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) car les hypothèses de dépenses prévisionnelles étaient supérieures aux crédits votés au loi de finances initiale (159 M€ pour 151 M€).

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 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.

1.5 La soutenabilité à long terme

1.5.1 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.

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 (jusqu'au 31 décembre 2016), 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 2016¹, 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.

b) Autres facteurs de risques

Les principaux engagements de l'État également susceptibles d'être source de risques à long terme sont :

- l'encours de garanties octroyées au Fonds européen de stabilité financière (FESF²), de 71,2 Md€, qui dépend de la situation des pays de la zone euro ;

- l'encours des garanties octroyées à Dexia pour un montant de plus de 32 Md€ ;

- la garantie des dépôts portant sur les livrets réglementés, en particulier le livret A, le LDD et le LEP, qui s'élevaient à 400 Md€ début 2016 ;

- la garantie des emprunts de l'Unédic qui poursuit sa progression en 2016.

1.5.2 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*.

1.5.3 Programme 145

La dépense budgétaire principale du programme résulte du versement des primes d'État lors de la souscription d'un prêt PEL. Pour 2017, le montant de crédits affectés au programme est de 194 M€, soit un montant supérieur à l'exécution 2016. L'évolution des taux d'intérêt

¹ 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.

² Le FESF est engagé dans le financement de trois programmes d'aides au Portugal, à l'Irlande et à la Grèce pour un montant total de 175 Mds€. Pour financer ces aides, le FESF a souscrit, en tant qu'emprunteur, un montant de 185 Md€ générant 37 Md€ d'intérêts à verser (dont 9 Md€ déjà versés). Ces emprunts du FESF sont garantis en principal et en intérêts par les États de la Zone Euro, dont 71 Md€ pour la France (dont 26 Md€ de sur-garanties si l'un des autres garants ne peut assumer sa quote-part). Le risque dépend de la capacité des trois pays (Portugal, Grèce, Irlande) à rembourser les sommes que le FESF leur a prêter. Les remboursements en principal commenceront en 2023, le risque de défaut de court terme ne porte que sur les intérêts. Ces risques sont considérés comme faible à moyen terme par le ministère.

nominaux semblant constituer le principal déterminant du comportement des épargnants paraît prudente. La dépense du programme 145 étant une dépense de « guichet ouvert », dépendant du comportement des épargnants, la programmation des crédits est un exercice délicat. On constate un fort écart entre prévision et exécution et qui est croissant dans le temps.

Tableau n° 7 : Prévision et exécution des CP du programme *Épargne* depuis 2010

<i>CP en M€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LFI	1 254	1 121	774	725	569	477	331	194
Exécution	1 337	697	654	576	385	254	123	-
Écart	+83	-424	-120	-149	-184	-223	-208	-
(en %)	0%	38%	16%	21%	32%	47%	63%	

Source : Cour des comptes

Il existe un « stock » de droits à prime acquis sur les PEL antérieurs à 2002 qui devra être versé, puisque le versement de la prime était à l'époque automatique, même en l'absence de prêt d'épargne logement. Cette dépense à venir sur le programme 145 est de 1,5 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. L'encours de PEL s'établit à 262,3 Md€ à la fin de l'année 2016 soit un plus haut niveau historique.

Un retour à une situation de taux équivalente à celle qui prévalait avant la crise de 2008 pourrait relancer le niveau de dépense budgétaire associée. Le Gouvernement a progressivement diminué le taux de rémunération du PEL, qui sert de base au calcul du taux du prêt. Ainsi, le taux de rémunération applicable aux nouveaux PEL a été abaissé de 2,5 % à 2 % le 1^{er} février 2015 puis à 1,5 % le 1^{er} février 2016 et enfin à 1 % le 1^{er} août 2016. Le taux du prêt d'épargne-logement s'établit désormais à 2,2 %. Ces prêts ne sont donc pas compétitifs mais pourraient le redevenir en cas de hausse des taux.

La dépense budgétaire est donc maîtrisée à court terme mais pourrait ré-augmenter à l'avenir, en fonction du comportement des épargnants, qui semble largement déterminé par la configuration des taux nominaux.

1.5.4 Programme 344

Sauf mise en place d'un nouveau plan de soutien, le fonds de soutien ne nécessitera pas de nouveaux engagements. Par ailleurs, quelques contentieux sont en cours qui pourraient donner lieu à des dépenses à prendre en charge par le fonds, mais elles devraient pouvoir être gérées dans le cadre de l'enveloppe initiale (3 Md€), dès lors que le montant des aides est stabilisé à 2,563 Md€, hors frais de gestion, au 31 décembre 2016.

Hormis quelques aides de faible montant qui feront peut-être l'objet d'un versement unique pour en faciliter la gestion et en réduire les coûts de gestion, la grande majorité des soutiens du fonds fait l'objet de versement à annuités constantes jusqu'en 2028.

Une partie des aides dites « dérogatoires » est versée au titre de prêts non encore désensibilisés, pour compenser pour partie les intérêts payés au-delà du taux d'usure. Toutefois, le montant global d'aide accordée ayant été prédéfini, il ne semble pas faire courir de risque de long terme. Une mobilisation accrue de crédits de paiement (allant d'un tiers à la moitié des CP mobilisés chaque année) d'ici la fin de la décennie est envisageable.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DÉPENSE

2.1 Programme 114 – Appels en garantie de l'État

Les conditions d'octroi de la garantie de l'État sont fixées par l'article 34 de la LOLF qui dispose que « *la loi de finances de l'année [...] autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime* ». Lorsque la garantie de l'État est appelée, elle donne lieu à une dépense budgétaire à partir du programme 114 - *Appels en garantie de l'État*.

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

Les garanties octroyées donnent lieu à une inscription en engagements hors bilan de l'État. L'encours total sur lequel portent les garanties de l'État s'élevait, fin 2016, à 737 Md€³ répartis en :

Tableau n° 8 : Encours des garanties de l'État au CGE (en Md€)

Catégories d'engagements	Exemples	31/12/2015	31/12/2016
Dettes garanties ⁴	FESF, FGAS, Dexia, Unedic, AFD, UESL	185	195
Garanties liées à des missions d'intérêt général	Coface, livrets d'épargne, Natixis...	504	500
Garanties de passif	SNPE, CNIEG, CNP	43	42
Total		732	737

Source : compte général de l'État 2016

³ Source : CGE 2016 (périmètre : dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif)

⁴ La dette garantie englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires qui bénéficient de la garantie de l'État c'est-à-dire ceux pour lesquels l'État s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissements

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'État⁵.

Le responsable de programme a mis en place un « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État » (TIGRE), en réponse à la réserve formulée par le certificateur des comptes de l'État en 2012 sur ses passifs non financiers, et notamment sur ses engagements hors bilan⁶.

Au 31 décembre 2016, le tableau TIGRE (version du 20 février 2017) comptait 449 lignes, dont 249 considérées comme actives. Certaines données n'étaient pas encore disponibles.

Le tableau TIGRE n'est pas encore stabilisé et fait l'objet d'amélioration permanentes, notamment sur la base de constats et de recommandations de la Cour dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

Selon la version fournie par la direction générale du Trésor, les encours en capital et intérêts au 31 décembre 2016 renseignés s'élevaient à 509 Mds € auxquels s'ajoutent les garanties à l'accession sociale à la propriété pour 49,2 Md€ ainsi que l'indique la direction générale du Trésor dans sa réponse. Les principaux encours sont les suivants :

périodiques prévues au contrat. La garantie peut porter sur des emprunts ou autres engagements souscrits tant en France qu'à l'étranger.

⁵ L'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, (...). Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers ». La direction générale du Trésor n'assure toutefois pas nécessairement la gestion quotidienne de toutes les garanties. Les garanties en faveur de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme, de la culture, de l'agriculture ou la pêche sont ainsi gérées directement les ministères compétents.

⁶ Cour des comptes, *rapport sur la certification des comptes de l'État (exercice 2011)*, mai 2012.

Tableau n° 9 : Principaux encours des garanties (capital et intérêts)

En M€	31/12/2015	31/12/2016
Détenteurs de livret A, de LDD, de livret B et de LEP (part centralisée au fonds d'épargne)	238 247	237 034
COFACE - Assurance-crédit (hors promesse)	75 047	68 696
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	70 671	71 235
Accession sociale à la propriété	46 211	49 200
Dexia SA et Dexia crédit local	27 992	32 570
Unedic	23 902	27 346
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	22 179	22 043
Natixis	19 987	23 776
Caisse centrale du crédit immobilier (CIF)	12 326	11 637
Caisse nationale de prévoyance (CNP)	3 890	nd
COFACE – Prospection	1 907	1 919
Caisse française de développement industriel	1 877	1 859
COFACE - Risque exportateur	1 787	1 559
Agence française de développement - FMI	1 561	1 260
Action Logement Social	1 429	1 458

Source : Direction générale du Trésor

Parmi les évolutions notables, on remarque notamment :

- la garantie liée à Dexia, en progression de 4,5 Md€. L'encours garanti par les États, a augmenté entre fin 2015 et fin 2016 et, par conséquent, la part garantie par l'État français est passée de 28,0 Md€ à 32,6 Md€. La hausse du financement garanti par les États s'explique notamment par la compensation de la baisse du financement BCE de 16 Md€ à fin 2015 à 655 M€ à fin 2016 et la constitution d'une réserve en liquidités à Dexia pour la prémunir de besoins relatifs à ses contreparties de dérivés ;

- l'encours des garanties des emprunts de l'Unedic qui poursuit sa progression (+ 3,5 Md€) reflète la dégradation de la situation financière du régime d'assurance-chômage et l'accroissement de sa dette.

Du point de vue budgétaire, les dépenses concernent principalement les encours des procédures de garanties publiques à l'exportation gérées jusqu'au 31 décembre 2016 par la Coface, dont les encours sont les suivants :

**Tableau n° 10 : Évolution des encours des procédures publiques
gérées par la Coface**

Encours M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
04	Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 329	75 047	68 696
04	Encours en garantie de change	1 400	1 880	970	900	941	629	423
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	0
04	Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 944	2 000	1 950	1 684	1 724	1 787	1 559
04	Encours garanti au titre de la garantie des investissements	705	531	580	530	221	119	134
04	Encours en garantie du taux d'intérêt (Natixis)	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270	11 300	11 490
	Total (hors promesses)	69 610	76 376	76 270	73 901	78 485	88 882	82 302

Source : DGT et tableau Tigre

2.1.2 Les aspects budgétaires

a) Les dépenses budgétaires

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

Quatre actions rassemblent des dispositifs de garantie sur la base de leur finalité socio-économique : « Agriculture et environnement »⁷ (action n°1), « Soutien au domaine social, logement, santé »⁸ (action n°2), « Financement des entreprises et industrie »⁹ (action n°3) et « Développement international de l'économie française » (action n°4).

⁷ Notamment pour le désendettement des agriculteurs installés en Corse, les emprunts destinés à financer des compléments de primes à l'arrachage des vignes et les emprunts destinés à soutenir la filière bois à la suite de la tempête Klaus en 2009.

⁸ Notamment les prêts à l'accession sociale et les prêts à taux zéro (PTZ, NPTZ, PTZ+, éco prêt) gérés par le SGFAS, le fonds d'épargne (livrets règlementés) et le financement des régimes d'assurance chômage gérés par l'Unédic.

⁹ Notamment la garantie du financement de la LGV Sud Europe Atlantique, le régime de garanties à la construction navale, les garanties liées au secteur bancaire (Dexia et FRU) et au crédit immobilier de France ou encore aux passifs environnementaux (dépollution de terrains ayant appartenus à la SNPE).

L'action n°5, « Autres garanties », regroupe les dispositifs (les plus nombreux) qui ne relèvent d'aucune des actions précédentes.

Depuis 2011, l'exécution du programme s'est établie comme suit :

Tableau n° 11 : Exécution du programme 114 ventilée par action

En AE=CP en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
01. Agriculture et environnement	0	0	0	0	0	0
02. Soutien au domaine du social, logement, santé	27,3	5,1	7,2	9,1	15,5	22,6
03. Financement des entreprises et industrie	10,0	0	0,4	1,7	4,7	1,5
04. Développement international de l'économie française	99,6	116,4	106,8	109,6	125,3	97,5
05. Autres garanties	461,8	0,3	0,1	0	0	0
Programme 114	598,6	121,8	114,5	120,4	145,5	121,6

Source : Direction générale du Trésor

Les actions n°1 et n°5, n'ont, comme les années antérieures, pas donné lieu à une dépense budgétaire.

La dépense de l'action n°3 est liée, comme en 2015, à la garantie apportée à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)¹⁰.

Il convient de noter la progression régulière des garanties appelées au titre du soutien au domaine du logement (action n°2) dans le cadre du Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS), compte tenu de l'évolution de l'encours des prêts garantis (prêts à l'accession sociale, prêts à taux zéro, éco-prêts) et, partant, des sinistres.

En 2016 toutefois, comme les années précédentes, l'action n° 4 *développement international de l'économie française*, qui retrace principalement les garanties délivrées par l'État au titre des procédures gérées par la Coface, a représenté l'essentiel des dépenses budgétaires du programme : 97,5 M€ (dont 34 M€ de frais de gestion de la Coface) de consommation des crédits de paiement, soit 80 % des dépenses du programme.

¹⁰ Conformément à l'article 98 de la loi de finances rectificative n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, l'État a accordé une garantie à SNPE dans le cadre de la cession de SME à Safran. Cette garantie couvre dans la limite d'un plafond de 216 M€ les risques environnementaux attachés aux sites transférés par SNPE, en parallèle d'une garantie similaire accordée par SNPE à Safran.

Le versement budgétaire est décalé d'un an par rapport à l'exercice de la Coface. Le montant versé en 2016 depuis le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* correspond aux résultats techniques constatés des différentes procédures en 2015 à la Coface (cf. annexes).

L'assurance-crédit¹¹ constitue la procédure la plus importante en volume financier. Elle est généralement excédentaire¹² et ne nécessite donc pas de dotation budgétaire. Ses surplus sont au contraire prélevés par l'État.

La procédure d'assurance-prospection¹³ a représenté, comme c'est le cas chaque année, l'essentiel des dépenses budgétaires sur le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*, en nette diminution cependant compte tenu d'une moindre activité de la procédure et d'une diminution des actions liées à sa promotion.

Le budget accordé à l'assurance prospection est ainsi passé de 271 M€ en 2014 à 235 M€ en 2015 puis 196 M€ en y compris pour le nouveau produit simplifié « assurance prospection premiers pas (A3P) » lancé en 2012 pour les entreprises primo exportatrices¹⁴.

¹¹ L'assurance-crédit consiste à couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur étranger public ou privé. L'assurance-crédit couvre le risque de non-paiement d'une créance qu'une entreprise A (vendeur/fournisseur) détient sur une autre entreprise B (acheteur/client), dans le cadre d'une relation commerciale contractuelle. Si la créance n'est pas réglée à bonne date, l'entreprise assurée A est indemnisée du montant garanti. La Coface intervient alors pour recouvrer la créance non-réglée par négociation amiable ou procédures contentieuses auprès de l'entreprise B.

¹² Les primes d'assurances payées par les entreprises et les récupérations obtenues par la Coface sont supérieures aux indemnités versées. En 2015, la procédure a exceptionnellement été déficitaire pour la première fois depuis 20 ans, compte tenu de l'indemnisation importante de la DCNS liée au dossier naval défense sur la Russie (Mistral).

¹³ L'assurance-prospection permet d'offrir aux exportateurs de moins de 500 M€ de chiffre d'affaires, un relais de trésorerie et une assurance contre l'échec de leurs actions de prospection à l'étranger.

¹⁴ Budgets totaux garantis dans le cadre de l'assurance prospection : 56 M€ en 2013, 31 M€ en 2015 et 26 M€ en 2016.

Tableau n° 12 : Exécution de l'action n° 4 du programme 114 sur la période 2011-2016

AE-CP/ exécution M€ au 31.12	2011	2012	2013	2014	2015	2016
04.01 Assurance-crédit	0	0	0	0	0	0
04.02 Assurance-prospection	92,1	101,3	95,1	106,1	111,2	79,4
04.03 Garantie de change	5,8	3,4	0	2,6	4,3	7,5
04.04 Garantie de risque économique	1,3	1,7	1,8	0,9	4,8	0,1
04.05 Garantie de taux Natixis	0	0	0	0	0	0
04.06 Garantie du risque exportateur	0,4	10	9,9	0	5	10,5
Total	99,6	116,4	106,8	109,6	125,3	97,5

Source : Direction générale du Trésor

L'assurance garantie du risque économique visait, en période de forte inflation, à protéger les exportateurs pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts. Compte tenu de la baisse de l'inflation, cette procédure est en extinction depuis 2004.

b) Les recettes budgétaires reliées au programme

L'État prélève trois recettes non fiscales sur les procédures de garanties, qui alimentent le budget général :

- la première (recette non fiscale n°2601) sur le solde de trésorerie du compte État à Natixis pour les procédures de garantie sur taux d'intérêt. Le prélèvement s'est élevé à 45 M€ en 2016 (60 M€ prévus en LFI 2016).

- la seconde (recette non fiscale n°2604) sur diverses garanties, notamment la rémunération des garanties octroyées à la banque Dexia, au crédit immobilier de France ou les garanties à la construction navale gérées par la Caisse française de développement industriel. Cette recette s'est élevée à 290 M€ en 2016 (264 M€ prévus en LFI).

- le troisième prélèvement (recette non fiscale n°2602) sur les procédures Coface s'est élevé à 2 411 M€ en 2016.

Le montant de ce prélèvement a fortement évolué dans les différents textes budgétaires adoptés en 2016 pour finalement s'établir à 2,4 Md€, soit le plus fort prélèvement depuis 2008.

Tableau n° 13 : Évolution du prélèvement sur la Coface et du solde de trésorerie de la Coface dans les textes budgétaires

	LFI 2016	PLF 2017	PLFR 2016	LFR 2016	LFI 2017	Exécution 2016
Date	29/12/2015	28/09/2016	18/11/2016	30/12/2016	30/12/2016	31/12/2016
RNF Coface 2016 (L.2602)	1 650	1 911	2 411	2 411	-	2 411
Solde de trésorerie Coface	-	4 414			4 414	4 090

Source : PLF, LFI, PLFR, LFR et DGT

Si les années 2015 et 2016 sont atypiques compte tenu de l'indemnisation au titre des navires Mistral en 2015 (cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015) et de la récupération ayant eu lieu en 2016, le prélèvement de 2,4 Md€ reste exceptionnellement élevé et pour partie déconnecté du résultat technique de l'assurance-crédit sur lequel est en principe basé le prélèvement (2,04 Md€ en 2016 et 1,87 Md€ en cumulé en 2015 et 2016).

Le prélèvement de 2,4 Md€ a cependant généré un flux de trésorerie négatif particulièrement élevé sur le compte des procédures publiques. Ce flux anticipait le reversement des disponibilités du compte État à la Coface au nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, prévu par la LFI 2017 pour 4,4 Md€. Il ramène le solde du compte État à la Coface fin 2016, susceptible d'être reversé en 2017, à 4,1 Md€.

Or, bien que le montant du prélèvement sur la Coface en 2016 ait été porté de 1,9 Md€ (montant 2016 estimé dans le PLF pour 2017) à 2,4 Md€ par la loi de finances rectificative pour 2016, les recettes du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* n'ont pas été ajustées lors de la discussion du PLF 2017 au Parlement.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère indique que l'augmentation de la recette non fiscale de 1,9 Md€ à 2,4 Md€ en LFR pour 2016 résultait d'une récupération supplémentaire de la Coface, sur un dossier précédemment indemnisé, qui n'avait pas été jugée suffisamment probable pour être retenue lors de l'élaboration du PLF 2017. Dès lors il n'y aurait pas eu lieu de détériorer le solde de trésorerie de la Coface devant être reversé à l'Etat puisque cet accroissement de prélèvement de l'Etat n'était que la contrepartie d'un accroissement du solde bénéficiaire de

l'assurance-crédit en 2016. Le ministère indique que cette récupération de 400 M€ a bien eu lieu lors des derniers jours de l'année 2016.

Toutefois il indique que des révisions tardives de la prévision des recettes attendues par la Coface, notamment des primes d'assurance inférieures à ce qui était attendu, ont conduit à réduire le résultat technique de l'assurance-crédit fin d'année.

La Cour note que la recette non fiscale finalement prélevée sur l'assurance-crédit, à hauteur de 2,4 Md€, n'a tenu compte que de l'intégration des évolutions favorables (la récupération supplémentaire de 400 M€), sans prendre en compte les facteurs négatifs intervenus entre temps (moins de primes encaissées que prévues).

Bien que la loi de finances rectificative pour 2016 autorisait un prélèvement de 2,4 Md€, rien n'empêchait le ministère d'ajuster le prélèvement finalement effectué, pour tenir compte de toutes les évolutions intervenues.

Tableau n° 14 : Évolution du compte des procédures publiques de l'État à la Coface

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat technique, toutes procédures agrégées (a)	799,4	382,6	508,5	651,8	609,9	-268,2	1 988,5
<i>Résultat technique assurance-crédit</i>		499	615	758,1	734,7	-170,7	2 040,3
Abondement budgétaire (P114) au titre des procédures déficitaires de l'année n-1 (b)	82,5	99,6	116,4	106,7	109,6	125,3	97,5
Prélèvement budgétaire (c)	900	450	600	840	725	0	2 411
Flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques (a) + (b) – (c)	- 18,1	+32,2	+24,9	-81,5	-5,5	-142,9	-325
Indemnité Coface pour les déficits 2016 des procédures							-53
Solde de trésorerie du compte des procédures publiques au 31.12	4 638	4 670	4 695	4 614	4 609	4 468	4 090*

* Estimation

Source : Direction générale du Trésor

Cette ponction supplémentaire a donc contribué à améliorer le déficit du budget général en 2016 et, toutes choses égales par ailleurs, dégradera celui de 2017.

Le transfert des garanties publiques de Coface à Bpifrance Assurance Export

L'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu le transfert des opérations de garanties publiques de la Coface vers l'État et leur gestion, au nom, sous le contrôle et pour son compte selon un régime de « garantie directe », par Bpifrance Assurance Export. L'État ne garantira plus un organisme (Coface), qui garantissait lui-même des exportateurs (« garantie oblique »), mais garantira désormais directement les exportateurs.

La LFR pour 2015 prévoyait une entrée en vigueur de ce dispositif au plus tard le 31 décembre 2016. C'est cette date qui a été retenue par le décret n°2016-1701 du 12 décembre 2016.

Cette disposition permettait, en théorie, à l'État de récupérer sur son budget en 2016, le solde du compte disponible à la Coface s'élevant à plus de 4 Md€ fin 2016.

À compter du 1^{er} janvier 2017, un compte de commerce de soutien financier au commerce extérieur a été créé. Il a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance tant en dépenses (indemnisations des sinistres, prélèvements au profit du budget général de l'État, etc.) qu'en recettes (encaissement des primes, gestion des récupérations, versement du budget général de l'État).

Les opérations qui étaient ainsi « invisibles » car gérées au sein de la Coface gagnent ainsi en transparence.

Le compte est divisé en six sections correspondant aux anciennes divisions de l'action n°4 du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* du budget général (cf. annexe).

La première année de fonctionnement du compte est marquée par le transfert des disponibilités du compte État géré jusqu'alors par la Coface. Budgété en loi de finances initiale pour 2017 pour près de 4,4 Md€ (recette du compte de commerce), il s'élève finalement à 4,1 Md€.

La loi de finances initiale pour 2017 présente également la particularité de ne pas prévoir de versement du budget général depuis le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* pour l'équilibre des procédures habituellement déficitaires du compte de commerce.

Aucune dotation au titre des opérations réalisées par Bpifrance Assurance Export en 2017 n'est inscrite dès lors que la compensation a lieu en N+1.

Le résultat technique 2016 des procédures déficitaires s'élève à 51,7 M€ (cf. annexes) et le PLF 2017 (PAP du programme 114) indique que ce déficit ne sera pas compensé à la Coface au travers d'une dotation budgétaire mais sera prélevé sur le solde du compte État à la Coface avant sa clôture.

Une telle procédure qui a évité l'inscription de crédits budgétaires au titre des frais de gestion de ces procédures équivaut à une débudgétisation et à une contraction des recettes et des dépenses.

Alors que la rémunération de la Coface pour la gestion des procédures était réalisée à partir du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* (les coûts de gestion étaient intégrés dans le solde des procédures), celle de Bpifrance Assurance Export est prévue au programme 134 – *Développement des entreprises* de la mission « Économie », pour un montant de 72,6 M€, dont 54,4 M€ correspondant à la part fixe de la rémunération annuelle 2017, à laquelle s'ajoutent 12,2 M€ de frais exceptionnels liés au transfert et 6 M€ destinés à financer des investissements informatiques.

2.2 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 2016, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée à 41,4 Md€ avant opérations de *swaps*¹⁵, soit 3 Md€ en deçà des prévisions de la loi de finances initiale. Ce résultat tient à l'évolution favorable de l'inflation au cours de l'année qui a conduit à la quasi-annulation de la charge d'indexation du capital des titres indexés, ainsi qu'à la faiblesse des taux d'intérêt à court terme, en territoire négatif toute l'année. Ainsi, la charge d'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation est

¹⁵ Après opérations de *swap*, la charge globale de la dette et de la trésorerie de l'État s'est élevée à 42,0 Md€.

inférieure de 1,8 Md€ à la prévision et de 0,5 Md€ à l'exécution 2015. S'agissant de la dette à court terme, l'État encaisse des recettes depuis 2015, les taux étant négatifs : les recettes d'intérêt encaissées sur les BTF se sont élevées à 0,8 Md€ au lieu d'une charge de -0,4 Md€ prévue en LFI soit des recettes supérieures de 0,5 Md€ supérieures à celles perçues en 2015.

Le résultat des opérations de trésorerie est légèrement dégradé par rapport aux prévisions de la LFI (- 1 036 M€ au lieu de -920 M€), en raison de conditions de placement encore moins favorables que prévu, le scénario de LFI reposant sur une légère remontée des taux courts qui n'a pas eu lieu. Cette charge de trésorerie est néanmoins à mettre en regard des recettes d'intérêt enregistrées sur les BTF. La rémunération des fonds non consommables des programmes d'investissements d'avenir a représenté une charge de 754 M€, stable par rapport à l'année 2015, au cours de laquelle cette charge a atteint son plein effet.

Tableau n° 15 : Aperçu général de l'exécution 2016 du programme 117 (AE = CP) en M€

	PGM 117	Action	
		n° 01	n° 03
		Dettes	Trésorerie de l'État
LFI	44 452	43 352	920
Crédits annulés	-	-	-
LFR du 29 décembre 2016	- 3 005		
Dépenses exécutées	41 447	40 411	1 036

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 3,005 Md€. Les opérations de gestion de la dette et de la trésorerie sont examinées dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et trésorerie de l'État*.

2.3 Programme 145 – Épargne

Tableau n° 16 : Aperçu général de l'exécution 2016 du programme 145 (AE = CP) en M€

	PGM 145	Action	
		n° 01	n° 02
		Épargne-logement	Instrument de financement du logement
LFI	331,0	329,2	1,8
Crédits annulés	-217,6		
Dépenses exécutées	123,1	121,4	1,7

Source : Cour des Comptes

Le programme 145 – *Épargne* a été doté de 331 M€ en loi de finances initiale pour 2016. 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 5,2 Md€ en 2016 soit près de seize fois le montant des crédits initiaux du programme.

Ainsi, le programme 145 – *Épargne* et sa performance doivent être appréciés non seulement au vu de la dépense budgétaire qu'il porte mais surtout au vu des résultats économiques obtenus par les politiques publiques de l'épargne dont il est porteur.

2.3.1 Les dépenses budgétaires

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

Tableau n° 17 : Exécution du programme 145

Mds €		Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016
01. Épargne logement	AE	1 332,4	692,6	650,1	572,8	382,8	251,3	121,4
	CP	1 332,4	692,6	650,1	572,8	382,8	251,3	121,4
02. Instruments de financement du logement	AE	5,0	4,3	3,6	3,1	2,6	2,2	1,7
	CP	5,0	4,3	3,6	3,1	2,6	2,2	1,7
Programme 145	AE	1 337,5	697,0	654,0	575,9	385,4	253,5	123,1
	CP	1 337,5	697,0	654,0	575,9	385,4	253,5	123,1

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 123,1 M€ au lieu de 329,2 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.

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 a rendus ces derniers peu attractifs par rapport à ceux du marché.

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 1,7 M€ pour l'année 2016.

**Tableau n° 18 : Exécution de l'action n° 02 du programme 145 –
Épargne, par titre**

M €		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
02. Instruments de financement du logement	Titre 3	2,05	1,84	1,54	1,31	1,11	0,87	0,72
	Titre 6	2,96	2,49	2,10	1,78	1,53	1,33	0,96
	TOTAL	5,01	4,33	3,64	3,09	2,64	2,20	1,68
	<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>	<i>42,9%</i>

Source : Cour des Comptes, données DG Trésor

2.3.2 Les dépenses fiscales

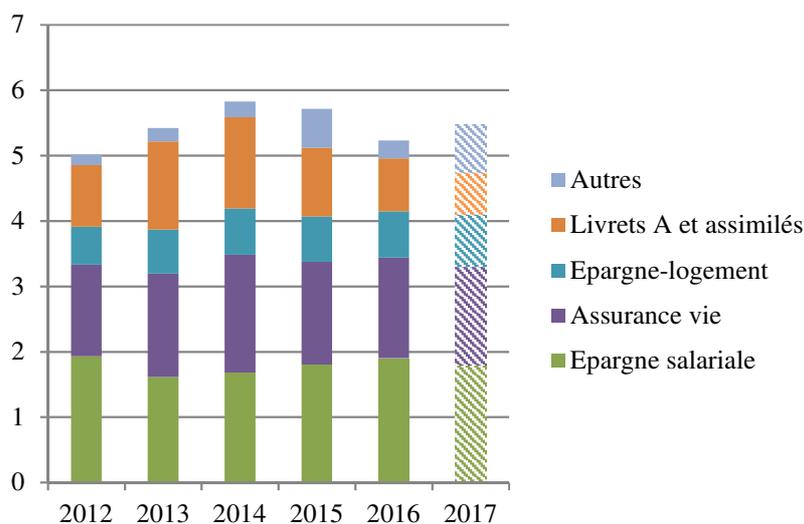
Selon la documentation budgétaire annexée au projet de loi de finances pour 2017, vingt-huit dépenses fiscales s'attachent au programme 145 – *Épargne*, parmi lesquelles les exonérations applicables à l'assurance-vie, à l'épargne salariale, à l'épargne-logement, au livret A et assimilés, au plan d'épargne populaire, au livret de développement durable ou au livret d'épargne populaire¹⁶.

Les principaux produits bénéficiant des dépenses fiscales portées par le programme 145¹⁷ représentent un total de 2 571 Md€ dont l'assurance-vie représente 66 %. Le patrimoine financier des ménages s'élevant à 4 525 Md€ au troisième trimestre de l'année 2016, environ 57 % de l'épargne des ménages bénéficie de dépenses fiscales au titre de ce programme.

¹⁶ Les principales dépenses fiscales en faveur de l'épargne sont présentées en annexe n°8.

¹⁷ D'après données Banque de France, *Épargne des ménages 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2016*

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



Source : RAP 2016, PLF 2017

On constate une décre de la dépense fiscale en faveur de l'épargne sur la période 2014-2016 (-10 %), à 5 228 M€. Cette évolution s'explique principalement par la diminution de la dépense fiscale liée aux livrets réglementés dont la rémunération diminue, et dans une moindre mesure, de la dépense fiscale liée à l'assurance-vie. Dans ce contexte, seule la dépense fiscale au titre de l'épargne salariale progresse, retrouvant ainsi le niveau atteint en 2012.

2.4 Programme 168 – Majoration de rentes

2.4.1 Le dispositif

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.

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.

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 1994.

2.4.2 L'exécution 2016

Le document prévisionnel de gestion présenté en janvier 2016 a reçu un avis défavorable du CBCM aux motifs que les prévisions d'exécution (159 M€) étaient alors supérieures à la LFI (151 M€).

La mise en réserve initiale de 12,08 M€ (8 % de la LFI) et le gel des reports de crédits (1,2 M€) ont été complétés par un gel de la totalité des crédits restants disponibles soit 138,92 M€, le 24 octobre 2016.

Une levée de réserve de 32,1 M€ est intervenue fin novembre qui a permis le paiement des majorations de rentes pour ce montant à 34 établissements débirentiers le 23 décembre 2016.

Cinq autres débirentiers ont été payés fin janvier 2017. Il s'agit des plus gros établissements d'assurance (Allianz, Axa France Vie, CNP, Groupama et La Mondiale) pour un montant de 117,4 M€.

Les établissements débirentiers avaient pourtant envoyé leurs demandes de versement au cours du premier semestre 2016. Celles-ci ont été transmises par la direction générale du Trésor au CBCM à l'été et complétées en décembre pour la mise en paiement suite au dégel de crédits intervenus.

Tableau n° 19 : Exécution du programme 168 en M€ (AE=CP)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
194,7	183,3	179,2	169,0	159,8	32,1

Source : DG Trésor

Alors que la Cour relevait régulièrement les années précédentes que le paiement en fin d'année correspondait déjà à un non-respect des obligations réglementaires qui devraient conduire l'État à s'acquitter de sa dette au plus tard le 30 juin, l'année 2016 est donc marquée par une dérive supplémentaire avec le non-paiement, sur l'exercice concerné, des sommes dues, à seule fin de pilotage de la dépense en fin d'année.

La direction du budget, dans sa réponse à la Cour, indique qu'il s'agit-là d'une priorisation des dépenses de l'Etat qui ne dérogerait pas au règles budgétaires fixées en loi organique et que, même si les sommes en causes ont été versées début 2017 au compagnies d'assurance, celles-ci les

ont intégrés dans leurs comptes pour l'année 2016, ce qui serait sans conséquence pour elles.

La Cour maintient cependant que dès lors que la loi prévoit un versement au premier semestre de l'année concernée et que les dossiers étaient prêts à être mis en paiement, ceux-ci auraient dû être effectués lors de l'exercice 2016. Le fait que ce report soit sans impact sur les comptes des bénéficiaires des paiements est sans incidence sur ce point.

Il est de plus à craindre que ce décalage soit désormais permanent. En effet, s'il n'était que ponctuel, l'exécution 2017 du programme 168 devrait alors atteindre plus de 260 M€ (117,4 M€ au titre des paiements 2016 reportés et payé en janvier 2017 et 145,6 M€ au titre de la loi de finances initiale 2017), soit un ressaut d'environ 230 M€ entre les exécutions 2016 et 2017. Il est peu probable que le respect de la norme en exécution 2017 offre une telle marge de manœuvre pour une dépense « passive ».

La direction du budget indique dans sa réponse à la Cour que le déport de 2016 est exceptionnel, n'a pas vocation à être renouvelé et que l'arrêté du 27 mars 2017 portant report de crédits a majoré les crédits de la LFI 2017 de l'ensemble des crédits correspondant aux quatre versements reportés.

La Cour prend note de cette réponse, mais note qu'un report de crédits ne garantit cependant pas le versement intégral des crédits ouverts sur l'exercice 2017.

2.4.3 Un dispositif qui doit encore coûter plus de 1,8 Md€ en valeur actualisée à fin 2016

Les majorations de rentes donnent lieu, en comptabilité générale, à la comptabilisation d'une provision pour charges d'un montant égal à la valeur actualisée des versements qu'elles occasionneront d'ici leur extinction. Ce chiffre est amené à varier chaque année en fonction des remboursements effectués.

Pour l'estimation de la provision à fin 2016, la valeur actuelle nette de la séquence des flux financiers que l'État sera appelé à verser dans le futur au titre du programme 168, chaque flux futur annuel a été actualisé sur la base du taux de l'OATi€ 2024 au 31 décembre 2016.

Selon le ministère, cette provision s'élève, sur la base des prévisions réalisées à la fin de l'année 2016, à 1 816,1 M€.

Le provisionnement a fortement évolué ces dernières années d'une part en raison de l'évolution annuelle de l'indice (OATi€), mais également

du fait de l'évolution du nombre de créditeurs, ce qui peut paraître surprenant pour un dispositif fermé et en extinction.

Tableau n° 20 : Provision pour majoration de rentes inscrite au compte général de l'État

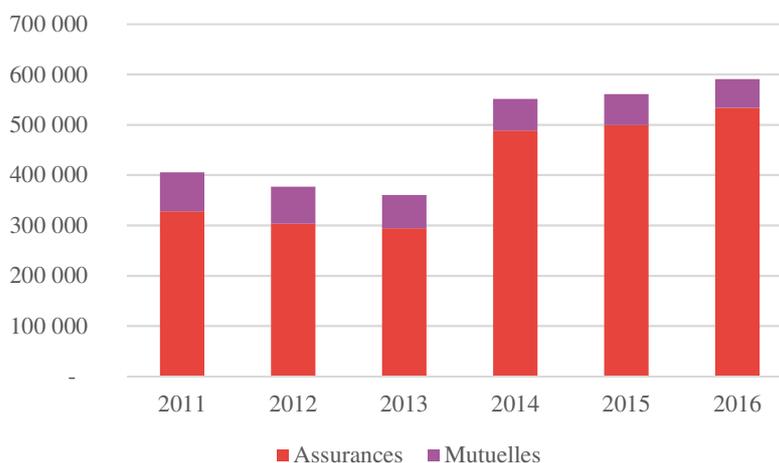
En M€	2013	2014	2015	2016*
Provision inscrite au compte général de l'État	1 538**	1 648	1 761	1 816

Source : compte général de l'État et * estimation DG Trésor pour 2016 ** montant retraité de 201 M€ en 2014 par rapport au CGE 2013 (1 337 M€ inscrits)

Après avoir relevé des incohérences dans les déclarations du nombre des créditeurs faites par certains organismes, le directeur général du trésor et le directeur du budget ont demandé en 2014 aux organismes débiteurs en 2014, la transmission de pièces justificatives concernant l'effectif des créditeurs plus détaillées que celles figurant dans les états demandant le remboursement des majorations jusqu'alors adressés à l'administration.

Plusieurs établissements ont identifié des lacunes dans les déclarations du nombre de créditeurs qu'ils adressaient au ministère. Depuis 2014, le nombre des créditeurs progresse nettement et cette régularisation se poursuit.

Graphique n° 1 : Nombre de créditeurs



Source : DG Trésor

Cette forte progression des effectifs ne s'est cependant pas traduite par des dépenses budgétaires supplémentaires.

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

2.5.1 Le dispositif et les aides accordées

Les demandes d'aides devaient être déposées avant le 30 avril 2015. Le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque (SPDSER) a reçu des demandes de la part de 676 collectivités¹⁸, représentant de l'ordre de 6,3 Md€ d'encours de prêts sensibles.

Au-delà de certains dossiers instruits en 2014 pour lesquels une aide en une seule fois a été attribuée en cours d'année 2015 (pour un montant total d'un peu moins de 50 M€), les premières notifications d'aides ont été envoyées aux collectivités à l'automne 2015. Les dossiers ont fini d'être examinés au cours de l'année 2016.

Sur la base d'un plafond d'aides de 2,752 Md€ proposé par le SPDSER, 578 collectivités ont accepté ces aides proposées pour un montant de 2,627 Md€. Au final, le montant définitif des aides sur la base des IRA constatées s'élève à 2,563 Md€ au 31 décembre 2016.

¹⁸ Sur 1 233 collectivités ayant contracté des emprunts toxiques

	Nombre de prêts concernés	Nombre de collectivités concernées	Encours restant dû en M€	Montant des IRA en M€	Montant de l'aide proposée en M€
Prêts toxiques au 31/12/2014 ¹⁹	nsp	1 233	10 104	nsp	-
DÉPOSANTS					
Prêts ayant fait l'objet d'une demande d'aide	1 163	676	6 322	5 959	-
Prêts ayant fait l'objet d'une notification d'aide au 31 décembre 2015 (a)	575	366	3 027	2 975	1 456
Prêts ayant fait l'objet d'une notification d'aide en 2016 (b)	581	325	3 255	2 967	1 296
Prêts/Dossiers inéligibles	7	5	40	16	0
NOTIFICATIONS DE PROPOSITION D'AIDES					
Prêts ayant fait l'objet d'une notification d'aide au 31 décembre 2016 (a+b)	1 156	672	6 282	5 942	2 752
<i>Prêts restants à examiner au 31/12/2016</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
NOTIFICATIONS DÉFINITIVES D'AIDES					
Collectivités ayant accepté la subvention du fonds	997	578	5 619	5 558	2 627*
Collectivités ayant refusé la subvention du fonds	152	106	645	374	122
Prêts/Dossiers inéligibles	7	6	17	10	3

* auquel il convient de rajouter 9 M€ pour la commune de Mantes la Jolie suite au contentieux perdu par l'État (cf. infra).

Source : SPDSER

¹⁹ Source : DGCL, rapport au parlement d'octobre 2015.

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 SFIL (ex-Société de financement local), 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 M€ par an, pendant quinze ans, à compter de 2014. Ces fonds de concours abondent directement le fonds de soutien.

D'autre part, l'article 35 de la loi de finances pour 2014 avait relevé le taux de la taxe de risque systémique afin d'alimenter le fonds de soutien à hauteur de 50 M€ par an. Toutefois, l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2014 a prévu l'extinction progressive de cette taxe. Une nouvelle 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, qui a rapporté de l'ordre de 50 M€ à l'État en 2015, a été porté à 100 M€ annuels par la loi de finances initiale pour 2016.

Si cette taxe est, dans ses objectifs, reliée au fonds de soutien, il s'agit cependant, du point de vue budgétaire, d'une recette du budget général qui ne fait pas l'objet d'une affectation et d'un reversement au fonds.

2.5.2 Les dépenses budgétaires du programme 344

Les dépenses du programme sont principalement des dépenses d'intervention et marginalement de fonctionnement. L'exécution budgétaire du programme 344 depuis sa création se présente comme suit :

Tableau n° 21 : Crédits disponibles et exécution budgétaire du fonds de 2014 à 2016 (M€)

	Titre 6 dépenses d'intervention		Titre 3 fonctionnement		Total programme	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2014	50 000 000	50 000 000			50 000 000	50 000 000
FDC 2014	11 500 000	11 500 000			11 500 000	11 500 000
Total ouverts 2014	61 500 000	61 500 000	-	-	61 500 000	61 500 000
Exécution 2014	-	-			-	-
Reports 2014 vers 2015	61 500 000	61 500 000	-	-	61 500 000	61 500 000
LFI 2015	1 426 500 000	49 500 000	500 000	500 000	1 427 000 000	50 000 000
FDC 2015	11 500 000	11 500 000			11 500 000	11 500 000
LFR 2015	1 500 000 000				1 500 000 000	-
Total ouverts 2015	2 999 500 000	122 500 000	500 000	500 000	3 000 000 000	123 000 000
Exec 2015	2 998 996 133	29 853 000	285 227		2 999 281 360	29 853 000
Reports 2015 vers 2016	-	92 647 000	718 640	500 000	718 640	93 147 000
LFI 2016	-	99 881 940	-	118 060	-	100 000 000
Désengagement d'AE	55 015 000				55 015 000	-
Annulations 2016	- 55 015 000	- 3 925 095			- 55 015 000	- 3 925 095
FDC 2016	11 500 000	11 500 000			11 500 000	11 500 000
Total 2016	11 500 000	200 103 845	718 640	618 060	12 218 640	200 721 905
Exécution 2016	11 500 000	197 558 194	41 520	163 712	11 541 520	197 721 906
Exécution Chorus*	- 43 515 000	197 558 194	41 520	163 712	- 43 473 480	197 721 906
reports 2016 vers 2017 prévus	-	2 545 651	677 120	454 348	677 120	2 999 999
PLF 2017	-	183 163 425	-	92 720	-	183 256 145
FDC 2017 Prévus	11 500 000	11 500 000			11 500 000	11 500 000
Total 2017	11 500 000	194 663 425	-	92 720	11 500 000	194 756 145
Exécution 2017 prévisionnelle	11 500 000	192 431 711	84320	92720	11 584 320	192 524 431
* cf. encadré						

Source : SPDSE

a) La consommation des autorisations d'engagement

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

La consommation « atypique » de -43,473 M€ constatée en 2016 résulte de plusieurs éléments :

- de « nouveaux engagements » de 41 520 € qui correspondent aux dépenses de fonctionnement du fonds : frais de gestion de l'ASP et études réalisées par la Banque de France ;

- l'engagement des 11,5 M€ des recettes des fonds de concours des contributions de l'année 2016 de Dexia et de la SFIL ;

- l'annulation de 55,015 M€ dans le cadre du décret d'avance du 2 décembre 2016 qui résulte :

- de 43,515 M€ d'AE désengagées en 2016 (sur les 3 Md€ engagés fin 2015), qui correspondent au reliquat de trésorerie

de l'ASP du même montant, issu du premier fonds (ces AE ouvertes et engagées sur le budget de l'État n'avaient donc pas vocation à donner lieu à l'ouverture de CP ultérieurement) ;

- de 11,5 M€ d'AE désengagées en 2016 (sur les 3 Md€ engagés fin 2015, qui correspondent au montant des fonds de concours rattachés en 2016 (en AE=CP) en provenance de Dexia et de la SFIL.

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

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

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

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

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

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

Le montant engagé global reste donc de 3 Md€ et permet de suivre les engagements des fonds de concours et de l'apport du budget général.

Les 11,5 M€ dégagés sont ensuite annulés. De ce fait, une annulation de ce montant devra intervenir chaque année.

b) La consommation des crédits de paiement

Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 197,72 M€ et 3,9 M€ ont été annulés dans le cadre du décret d'avance du 2 décembre 2016.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevés à 0,16 M€ versés à l'ASP (0,02 M€) et la Banque de France (0,14 M€).

Les crédits versés à l'ASP pour le paiement des aides aux collectivités ont représenté 197,56 M€.

2.5.3 La gestion du fonds par l'Agence des services de paiements

Les principes

Les dossiers ayant obtenu le versement de l'aide en une seule fois (uniquement parmi les dossiers déposés en 2014) ont été payés en 2015.

La totalité des dossiers déposés en 2014 (hors versement en une fois) bénéficient d'un versement de l'aide en 14 annuités constantes, dont deux versées en 2016 (l'une au titre de 2015, la seconde au titre de 2016) et ce jusqu'en 2028.

Les dossiers déposés en 2015 bénéficient quant à eux du versement de l'aide en 13 annuités constantes (de 2016 à 2028) pour ceux concernés par le dispositif d'aide au titre du remboursement anticipé.

Les paiements réalisés en 2016 par l'ASP

L'Agence des services de paiement disposait d'un reliquat de trésorerie de 25,4 M€ au 1^{er} janvier 2016. Trois versements ont été réalisés par l'État au bénéfice de l'Agence en cours d'année pour un montant total de 197,56 M€, aux mois de mai (100 M€), octobre (3,33 M€) et début décembre (94,23 M€).

Les demandes de mise en paiement adressées par les bénéficiaires des aides à l'ASP jusqu'au 4 novembre 2016 ont pu être traitées et aboutir au versement des premières annuités à partir du solde de trésorerie dont disposait l'ASP.

À partir du 4 novembre, les demandes de paiement ont dues être mises en attente à l'ASP, faute de crédits disponibles. Le dégel des crédits à hauteur de 94,2 M€ fin novembre 2016 a cependant permis à l'agence de débloquer les versements des échéances d'aide dues au titre de 2016. Les virements bloqués ont été effectifs dans la deuxième quinzaine de décembre sur le compte des collectivités concernées. Il n'y a ainsi pas de reports de charges sur 2017.

Au final, l'ASP a versé 211 M€ d'aides en 2016 et disposait de 12 M€ de solde de trésorerie en fin d'année.

Tableau n° 22 : Encaissements et décaissements par l'ASP

En M€	2014	2015	2016
Solde de trésorerie de l'ASP au 1er janvier	43,5	43,5	25,4
Versement du budget de l'État (P344)	0	29,9	197,6
Ressources disponibles pour l'année	43,5	73,4	223,0
Décaissements de l'année	0	48,0	210,8
Solde de trésorerie au 31 décembre	43,5	25,4	12,2

Source : SPDSER

2.5.4 Les incertitudes restantes

Quelques incertitudes pèsent encore sur le dispositif et le rythme des décaissements.

a) L'existence de contentieux sur des refus d'aides

Le dénouement de contentieux pourrait conduire à verser de nouvelles aides jusqu'alors refusées.

Ainsi, trois refus d'aides à des collectivités par le SPDSER ont fait l'objet de procédures contentieuses.

Deux communes, Melun et Fontenay-sous-Bois, ont contesté la règle selon laquelle un contrat ayant fait l'objet d'un accord de remboursement ou de résiliation anticipée antérieure au 1^{er} janvier 2014 ne pouvait bénéficier d'une aide du fonds de soutien. La commune de Fontenay-sous-Bois était sortie d'un emprunt toxique en juillet 2013 tandis que celle de Melun avait fait de même en septembre 2013.

Le tribunal administratif de Paris a fait droit à ces deux communes le 3 mai 2016 (Fontenay-sous-Bois) et le 13 septembre 2016 (Melun).

L'État a fait appel de ces jugements. L'enjeu porterait sur des montants d'aides de 0,7 M€ pour Fontenay et 12,3 M€ pour Melun.

La troisième commune ayant agi au contentieux, Mantes la Jolie, a contesté la règle selon laquelle les contrats financiers (swap) doivent avoir été souscrits auprès de la même banque que le contrat de prêt auxquels ils sont liés. Le tribunal a estimé que cette condition n'avait pas été posée par le législateur.

Le troisième jugement est devenu définitif le 20 février 2016 après que l'État a renoncé à faire appel. Selon le ministère il devrait générer une aide de 9,4 M€.

b) Des aides supplémentaires marginales

Le « montant d'aide attribué » est connu de manière certaine dans la quasi-totalité des cas.

Il pourra cependant varier à la marge pour quelques bénéficiaires qui pourraient obtenir un complément d'aide ultérieur pour indemniser le paiement éventuel, après la signature de la convention d'aide avec l'État, d'intérêts dégradés payés pour la période comprise entre la date de dépôt du dossier et la date d'effet du remboursement anticipé. Cela peut se produire dans deux cas très particuliers :

- lorsque la date d'effet du remboursement anticipé intervient en 2017 ou ultérieurement sans que le taux de l'échéance finale n'ait été préfixé entre l'emprunteur et sa banque. Un éventuel complément au titre des intérêts dégradés réglés au titre de l'ultime échéance ou fraction d'échéance pourra être attribué en complément de l'aide déjà attribuée ;

- dans le cas de certains bénéficiaires restant redevables, à la date de signature avec l'État de la convention d'aide, d'impayés auprès des banques prêteuses au titre de la période postérieure à la date de dépôt du dossier de demande d'aide, la fraction de l'aide due au titre des intérêts dégradés ne pourra alors être mobilisée qu'après confirmation du règlement de ces impayés.

c) L'évolution des conditions de marché pourrait jouer sur le rythme des décaissements

Sur les 2,6 Md€ d'aides accordées, 266 M€ relèvent de la procédure dérogatoire (prêts non encore désensibilisés et qui peuvent bénéficier d'une prise en charge d'une partie des intérêts).

Une partie de ces aides pourrait entraîner, selon l'évolution des conditions de marché, une mobilisation accrue de crédits de paiement dans les premières années de fonctionnement du dispositif. Néanmoins, l'aide étant plafonnée la dépense globale ne dépassera pas l'enveloppe.

d) Le règlement définitif anticipé d'aides de très faibles montants

De tels règlements évalués à 10 M€ pourraient être effectués dès 2017, dès lors que ces aides ne justifient pas la complexité d'un échelonnement des versements ni le paiement de frais de gestion jusqu'en 2028.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

3.1.1 Programme 114 – Appels en garantie

Le solde du compte de l'État à la Coface au 31 décembre 2016 doit revenir à l'État, en tant que recette du nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, créé par la loi de finances initiale pour 2017.

Le solde du compte État prévu dans le projet de loi de finances pour 2017 s'élevait à 4,4 Md€. Ce montant était cohérent avec un prélèvement de l'État sur le compte en 2016 de 1,9 Md€ selon le montant actualisé en PLF 2017²⁰.

Le montant de cette recette a été porté à 2,4 Md€ par le projet de loi de finances rectificative pour 2016. Il n'a cependant pas été procédé à un ajustement du solde de trésorerie de la Coface devant être reversé à l'État dans la loi de finances initiale pour 2017, qui est demeuré à 4,4 Md€.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère indique qu'il a augmenté le prélèvement sur la Coface pour tenir compte d'une récupération supplémentaire (cf. point 2.1.2).

Pendant La Cour note que la recette non fiscale finalement prélevée sur l'assurance-crédit, à hauteur de 2,4 Md€, n'a tenu compte que de l'intégration de cette évolution favorable (une récupération supplémentaire de 400 M€), sans prendre en compte d'autres facteurs négatifs intervenus entre temps (moins de primes encaissées que prévues).

Bien que la loi de finances rectificative pour 2016 autorisait un prélèvement de 2,4 Md€, rien n'empêchait le ministère d'ajuster le prélèvement finalement effectué, pour tenir compte de toutes les évolutions intervenues.

Cette ponction supplémentaire a donc contribué à améliorer le déficit du budget général en 2016 et, toutes choses égales par ailleurs, dégradera celui de 2017.

Par ailleurs, les déficits des procédures 2016 et les frais de gestion des procédures par la Coface ne donneront pas lieu à une compensation

²⁰ La loi de finances initiale pour 2016 avait arrêté le niveau du prélèvement à 1,65 Md€.

budgétaire. Ceux-ci ont été prélevés en 2016 sur le solde du compte État avant sa clôture. Ce procédé conduit à ne pas retracer dans un flux de dépense budgétaire le coût de la gestion des procédures réalisée en 2016 par la Coface.

3.1.2 Programme 145 – Épargne

a) La qualité de la budgétisation, la sincérité budgétaire

En 2016, plus de 60 % des crédits du programme ont été annulés. Néanmoins les prévisions de dépenses sont délicates à établir puisque cette dépense de guichet est régie par le comportement des épargnants. Le Gouvernement a bien tenu compte chaque année de la tendance baissière de l'exécution sur les 4 derniers exercices, même si sa prévision a toujours été prudente.

Tableau n° 23 : Écart entre prévision et exécution du programme 145

<i>CP en M€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LFI	1 254	1 121	774	725	569	477	331	194
Exécution	1 337	697	654	576	385	254	123	-
Écart	+83	-424	-120	-149	-184	-223	-208	-
CP annulés (en %)	0%	38%	16%	21%	32%	47%	63%	-

Source : synthèse Cour des comptes

b) L'annualité budgétaire

Comme chaque année, l'État a utilisé la flexibilité donnée par la possibilité d'un découvert auprès du Crédit Foncier de France. Ainsi, le solde à fin 2016 du compte de l'État auprès du CFF a été débiteur à hauteur de 13,06 M€. La convention de gestion limite à 100 M€ le découvert autorisé. Le découvert constaté en 2016 semble toutefois limité.

3.1.3 Programme 168 – Majoration de rentes

a) La date de mise en paiement

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

b) Le montant mis en paiement

Outre le délai tardif, l'année 2016 s'est traduit par un déport de charges vers l'exercice 2017 à hauteur de 117 M€.

Le paiement en janvier 2017, correspondant aux majorations de rentes versées en 2015 par les débirentiers, a été effectué sur les crédits ouverts en loi de finances 2017 destiné au remboursement des majorations de rentes versées en 2016. Ce paiement a donc anticipé un éventuel arrêté de reports.

3.2 La démarche de performance

3.2.1 Programme 114 – Appels en garantie

Les indicateurs de performance du programme sont exclusivement relatifs à 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. Ils tendent essentiellement de refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant (*cf.* annexe n°10).

Les indicateurs de performance ne couvrent pas les autres garanties couvertes par le programme, alors que les montants garantis peuvent être considérables. La Cour avait émis de nombreuses fois une recommandation en ce sens, qui n'a pas été suivie d'effet, le ministère estimant que le compte général de l'État apporte dans ce domaine suffisamment d'informations.

En matière d'assurance-crédit l'indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit appliqué au flux de prises en garantie de l'année 2016 (3,43) traduit un recentrage des outils d'assurance-crédit publique à destination des pays émergents L'indice moyen pondéré de risque-pays du stock de garanties (3,91) est également mécaniquement augmenté de ce fait.

S'agissant de la garantie de change, le nombre d'entreprises bénéficiaires a encore diminué en 2016 (passant de 73 en 2014 à 58 en 2016). Le nombre de PME ayant eu recours à cet instrument est relativement stable (14 en 2016).

Enfin s'agissant de la garantie exportateur, les résultats 2016 traduisent une légère augmentation du risque pris par l'État s'agissant des cautions, tant en montant qu'en nombre d'entreprises. S'agissant de la procédure de préfinancement les résultats sont relativement stables par rapport à 2015.

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

a) Gestion de la dette

En 2016, la performance de la gestion de la dette est appréciée au regard de deux objectifs mesurés à l'aide de trois indicateurs.

Le premier objectif relatif à la gestion de la dette est de « *couvrir le programme d'émission dans les meilleures conditions d'efficience et de sécurité* ». Il est suivi par deux indicateurs :

- le nombre d'adjudications non couvertes : en 2016, comme chaque année, toutes les adjudications ont été couvertes.

- le taux de couverture moyen des adjudications : les taux moyens de couverture ont dépassé les objectifs cibles (respectivement 150% pour les OAT et BTAN, et 200 % pour les BTF). Si le taux de couverture moyen des OAT demeure stable par rapport à 2015, à 205 %, le taux de couverture moyen des BTF s'inscrit toutefois en baisse, à 256 % en 2016 ce qui est satisfaisant au vu de la cible fixée mais en baisse par rapport aux 5 dernières années.

Le deuxième objectif relatif à la gestion de la dette est de « *piloter la durée de vie moyenne de la dette à travers un programme de swaps de taux d'intérêt* ». Cet objectif ayant été suspendu depuis 2002, aucune cible n'était assortie à l'indicateur d'impact des swaps de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette en 2016. Conformément à la recommandation de la Cour au titre de l'exercice 2015, l'objectif et l'indicateur disparaîtront l'an prochain.

La Cour a recommandé au sujet de l'exécution 2015 de définir un nouvel indicateur permettant de rendre compte de la qualité de gestion de l'AFT, car la performance de la gestion de la dette est essentiellement mesurée par le taux de couverture moyen des adjudications, l'indicateur d'adjudications non couvertes enregistrant les potentiels accidents de gestion mais ne visant pas l'amélioration continue de la performance. L'AFT a indiqué avoir recherché de tels indicateurs mais sans parvenir à un dispositif permettant d'isoler la performance de l'AFT d'autres facteurs influant sur sa performance (conditions de marché, situation des finances publiques, notamment).

b) Gestion de la trésorerie

La démarche de performance de la gestion de la trésorerie est appréciée au regard de deux objectifs mesurés à l'aide de trois indicateurs.

L'objectif « optimiser la gestion de trésorerie en fonction des conditions de marché » est mesuré au moyen de 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 : en 2016, dans un contexte d'abondance croissante des liquidités, le nombre de journée où l'AFT a pu définir une cible était trop faible. L'indicateur n'est pas significatif.
- le niveau moyen de rémunération de placements de trésorerie de l'État : la cible fixée pour 2016, qui s'inscrivait dans la continuité de la cible et de l'exécuté 2015 (EONIA -0,05 %), a été dépassée, le taux des placements de trésorerie de l'AFT s'étant établi au niveau de l'EONIA.

L'objectif visant à « améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor » est mesuré à l'aide d'un indicateur sur le taux d'annonce des correspondants. Ce dernier atteint pour la quatrième année consécutive un taux de 98 %, dépassant la cible prévue à 96 %.

c) Contrôle des risques

L'objectif « d'obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents » est mesuré à l'aide de deux indicateurs :

- la qualité du système de contrôle, établie, d'une part, par le nombre d'incidents ou d'infractions au cadre général d'activité qui est de zéro en 2016, et, d'autre part, par une notation du contrôle interne par un auditeur externe. Les résultats sont identiques à ceux obtenus en 2015. L'AFT obtient la meilleure note sur 4 des 5 items examinés au titre du contrôle interne et la deuxième meilleure note sur un item.
- le nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie : le nombre global d'incidents d'exécution est en nette diminution par rapport à 2015 (- 50 %) et 2014 (- 57 %).

3.2.3 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 ». Les quatre indicateurs du programme

mesurent tous des résultats finaux de la politique publique menée, et non l'impact direct des politiques publiques. À cet égard, ils donnent des informations utiles sur la situation de l'épargne en France, mais ne reflètent pas la seule performance du responsable du programme.

Le premier objectif « *favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne* » est mis en œuvre au travers des dépenses budgétaires en primes PEL et CEL désormais négligeables en volume dans la politique de l'épargne et au travers des dépenses fiscales liées aux livrets réglementés. Son atteinte est mesurée par trois indicateurs qui appellent les commentaires suivants :

- le montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du livret de développement fait apparaître la baisse du coût fiscal de l'existence des livrets réglementés depuis 2013 en lien avec la baisse des taux de rémunération des livrets (les montants d'intérêts perçus diminuant, le coût fiscal de leur exonération d'impôts sur le revenu et de prélèvements sociaux baisse progressivement) après une forte hausse de 2012 à 2013 due au relèvement du plafond maximal d'épargne que les détenteurs peuvent placer sur ces mêmes livrets.

- 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 reflète essentiellement l'écart entre le taux des prêts du fonds d'épargne (livret A + une marge) et les taux de prêts à long terme servis par les banques. Cet avantage est nul depuis 2012. Le taux du livret A a été en effet au cours des dernières années nettement supérieur aux taux courts puis aux taux longs, compte tenu de son mode de calcul d'une part qui lui permet d'être systématiquement supérieur à l'inflation²¹, et de la volonté de maintenir ce taux à un niveau supérieur à celui qui résulterait du mode de calcul prévu d'autre part. L'indicateur ne reflète qu'en partie la performance du responsable du programme. Il confirme en revanche que les prêts du fonds d'épargne sont nécessairement concurrencés par les prêts bancaires. Pour autant, les banques ne sont pas à même de se substituer au fonds d'épargne, compte tenu des encours de prêts à refinancer d'une part, de leur offre plus limitées sur certains segments (prêts de très long terme) d'autre part.

²¹ La réforme intervenue par l'arrêté du 10 novembre 2016 modifie le calcul du taux de livret A à partir d'août 2017. Les indices actuellement utilisés dans la formule pour les taux monétaires et l'inflation seront désormais lissés sur 6 mois. En outre, la majoration de 0,25 pt de pourcentage par rapport à l'inflation pourra être suspendue lorsque l'écart entre l'inflation et les taux monétaires sera supérieur ou égal à 0,25 pt de pourcentage.

- le rapport entre le prélèvement effectué par l'État sur le fonds d'épargne et l'encours de livrets réglementés garantis par l'État. Ce rapport s'établit à 19 pb en 2016, à un niveau proche de celui de 2013.

- le taux de clôture des PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement s'élève à 0,7%, niveau particulièrement faible s'expliquant par la faible attractivité des taux des prêts PEL par rapport au taux de marché.

Au total, la dépense budgétaire en faveur des PEL est actuellement inopérante pour atteindre l'objectif fixé de favoriser l'investissement dans le logement. L'objectif de préserver l'équilibre financier du fonds d'épargne n'est que partiellement mesuré par l'indicateur retenu. La rentabilité du fonds d'épargne s'érode progressivement sous l'effet de la baisse des taux et de l'inflation, de l'évolution de sa politique de prêts, du pilotage du taux du livret A par l'État, et de certaines charges que lui impose ce dernier (cf. référé de la Cour n° S2016-3834 publié le 7 mars 2017).

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 n'est pas connu au moment de la publication de la NEB. L'indicateur a progressé depuis 2013 passant de 14,4 % à 15,9 % de 2013 à 2015.

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

Le programme 344 comportait deux objectifs dans le projet annuel de performance 2016 :

- « *Réduire l'exposition aux emprunts à risques des collectivités territoriales et établissements publics* », assorti de trois indicateurs :

- Le nombre de subventions accordées à des collectivités de moins de 10 000 habitants (prévision de 163 au PAP, 177 en réalisé²²) ;
- Le montant des encours éligibles ayant bénéficié d'une intervention du fonds (6,03 Md€ au PAP, 4,48 Md€ en réalisé).
- La part des interventions portant sur des emprunts classés hors charte Gissler (90,6 % au PAP, 92,65 % en réalisé).

²² Données provisoires pour les résultats 2016 des trois indicateurs

Cet objectif a été supprimé dans le PAP 2017. Le ministère estime que le résultat constaté fin 2016 constitue la performance « finale » qui n'évoluera plus des lors que l'instruction des dossiers est achevée.

- « *Assurer un versement efficient des aides (...)* », assorti d'un indicateur « part (en nombre) des rejets de virement »

La prévision est de 0 au PAP 2017. Le résultat est conforme à la prévision.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

La Cour avait formulé pour l'exercice 2015 trois recommandations :

- *veiller à préserver le caractère crédeur du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France (programme 145 – Épargne) ;*

Cette recommandation n'a pas été pleinement mise en œuvre puisque le compte est à nouveau en déficit cette année, toutefois de seulement 13 M€. La recommandation n'est donc pas reconduite au titre de l'exercice 2016.

- *enrichir les indicateurs du programme 117 – Charge 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 ;*

La recommandation a été suivie en 2016 concernant la suppression de l'indicateur « impact des swaps de taux d'intérêt sur la durée de vie moyenne de la dette ».

L'indicateur « nombre d'adjudications non couvertes » n'a pas été supprimé, ni de nouvel indicateur créé pour mesurer la performance de la gestion de la dette. En effet, selon l'AFT, « les travaux internes menés n'ont pas permis d'identifier de point de comparaison pertinent sur les marchés financiers actuels en raison de la difficulté d'isoler précisément dans la performance d'un gestionnaire de dette ce qui relève de sa gestion propre et ce qui relève de critères exogènes (conditions de marché, situation des finances publiques pour un émetteur souverain, etc.) ». Au de ces éléments, la recommandation de créer un nouvel indicateur n'est pas reconduite au titre de l'exercice 2016.

- *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.*

La recommandation a été mise en œuvre. Le rapport annuel de performance 2015 et le projet annuel de performance 2017 indique la situation des engagements et de l'exécution de l'année 2015 ainsi que les

prévisions d'exécution au titre de la gestion 2017. Le rapport au Parlement prévu par l'article 32 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a par ailleurs été remis en octobre 2016.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour ne formule pas de recommandation au titre de l'exercice 2016.

Annexe n° 1 : Détail des écarts à la loi de finances initiale, par programme (arrondi au M € supérieur)

M €	PGM 117		PGM 114		PGM 145		PGM 168		PGM 344	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
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	2 999	30
LFI 2016	44 452	44 452	125	125	331	331	151	151	0	100
Exécution 2016	41 447	41 447	122	122	123	123	32	32	-43	198
LFI 2017	41 548	41 548	27	27	194	194	146	146	0	183

Source : Cour des comptes, données DG Trésor et Chorus

Annexe n° 2 : Programme 114 : principaux indicateurs relatifs aux procédures publiques

Tableau n° 24 : Évolution des encours des procédures publiques gérées par la Coface

Encours M€ au 31.12		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
04	Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	59 459	64 200	63 917	61 245	65 329	75 047	68 698
	<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>	<i>8 634</i>
04	Encours en garantie de change	1 400	1 880	970	900	941	629	423
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	0
04	Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 944	2 000	1 950	1 684	1 724	1 787	1 559
04	Encours garanti au titre de la garantie des investissements	705	531	580	530	221	119	134
04	Encours en garantie du taux d'intérêts (Natixis)	6 095	7 761	8 832	9 538	10 270	11 300	11 490
	Total (hors promesses)	69 610	76 376	76 270	73 901	78 485	88 882	82 302

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 25 : Budget accordé en assurance-prospection

M € au 31.12		2011	2012	2013	2014	2015	2016
04	Budget accordé en assurance-prospection	225	230	224	271	235	196
04	<i>dont assurance prospection premiers pas</i>	<i>n/a</i>	35	56	47	31,2	26

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 26 : Résultat technique des procédures gérées par la Coface

M €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat technique de l'assurance-crédit (*)	499	615	758,1	734,7	-170,7	2 040,3
<i>dont récupérations</i>	<i>430</i>	<i>540</i>	<i>529</i>	<i>556,4</i>	<i>623,7</i>	<i>1 986,5</i>
Résultat technique de l'assurance prospection	- 101,3	- 95,0	-105,5	-111,2	-79,4	-42,3
Résultat technique de la garantie de change	-3,4	0,2	-2,5	-4,3	-7,5	-4,6
Résultat technique de la garantie du risque économique	- 1,7	- 1,8	-0,9	-4,6	-0,1	-0,1
Résultat technique de la garantie du risque exportateur	-10,0	-9,9	2,6	-5,0	-10,5	-4,7
TOTAL	382,6	508,5	651,8	609,9	- 268,2	1 988,5
<i>Somme des résultats techniques négatif hors</i>	<i>-116,4</i>	<i>-106,5</i>	<i>-108,9</i>	<i>-125,1</i>	<i>-97,5</i>	<i>-51,7</i>
<i>Versement du budget général depuis le P114</i>		<i>116,4</i>	<i>106,8</i>	<i>109,6</i>	<i>125,3</i>	<i>97,5</i>

Source : Direction générale du Trésor

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

Tableau n° 27 : Trésorerie sur le compte des procédures publiques

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat technique, toutes procédures agrégées (a)	799,4	382,6	508,5	651,8	609,9	-268,2	1988,5
Abondement budgétaire au titre des procédures déficitaires de l'année n-1 (b)	82,5	99,6	116,4	106,7	109,6	125,3	97,5
Prélèvement budgétaire (c)	900	450	600	840	725	0	2 411
Flux de trésorerie sur le compte des procédures publiques (a) + (b) – (c)	- 18,1	+32,2	+24,9	-81,5	-5,5	-142,9	-325
Solde de trésorerie du compte des procédures publiques au 31.12	4 638	4 670	4 695	4 614	4 609	4 468	4 090*

Source : Direction générale du Trésor

* L'évolution du solde de trésorerie du compte des procédures publiques entre le 31 décembre 2016 (4 468 M€) et le 31 décembre 2015 (4 090 M€) correspond aux flux de trésorerie mentionné dans le tableau (325 M€) auquel s'ajoute l'indemnité versée à Coface au titre de la part des missions exercées pour le compte de l'État (52,8 M€).

Tableau n° 28 : Rémunération de la Coface

M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération de la Coface	61,8	64,7	62,2	60,0	60,0	59,8	57,6	56,3*

* Le montant indiqué au titre de la rémunération 2016 correspond à la somme versée à Coface sur la base des indicateurs de performance connus à cette date. Une régularisation pourra être faite courant 2017 sur la base de la valeur définitive de ces indicateurs.

Source : Direction générale du Trésor

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

M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat technique de la garantie du taux d'intérêt (a)	120,4	99,5	119,0	97,2	98,5	113,9
Abondement budgétaire au titre des déficits de l'année n-1 (b)	0	0	0	0	0	0
Prélèvement budgétaire sur le compte de l'État auprès de Natixis (c)	220	100	61,0	60	60	45
Flux de trésorerie sur le compte de l'État auprès de Natixis (a) + (b) – (c)	-99,6	-0,5	58,0	37,2	38,5	68,9
Solde de trésorerie du compte de l'État auprès de Natixis au 31.12	547,2	546,7	603,0	641,1	679,6	748,6

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 29 : Rémunération de Natixis (en M€)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
7,7	6,6	7	6,8	6,5	6,9

* hors commission de courtage, y compris rémunération de la CFDI

Source : Direction générale du Trésor

Annexe n° 4 : Programme 114 – Indicateurs de performance

Indicateur		Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé *2016	Prévision 2017
<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	3,43	3,4
	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (flux)	2,72	2,87	2,41	2,58	3,68	3,84	3,91	4
<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	11,6	>0
2.2	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une garantie de change	113	118	96	76	73	68	58	90
	dont nombre de PME	23	21	14	10	16	13	12	15
<i>Objectif n°3 : Encourager les PME à prospecter les marchés extérieurs</i>									
3.1	Effet de levier de l'assurance-prospection	15,2	16	11,8	13,46	12,59	12,91	nd	13,5
3.2	Taux de retour en fin de période de garantie	19,5%	20,5%	20,18%	19,55%	22,79%	24,22%	25,93%	25,5%
<i>Objectif n°4 : Répondre aux besoins des entreprises en garanties du risque exportateur, tout en respectant le principe de subsidiarité et en limitant l'exposition de l'État sur les moins bons risques</i>									
4.1	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	n/a	3,08	3,19	2,38	4,11	1,61	1,79	3
	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	0	0	0	1	0,33	0	0,33
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	n/a	16,15	11,25	9,31	15,74	16,77	24,71	15
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	n/a	30,43	12,22	14,17	25,71	17,82	19,39	20
	Pourcentage des bons risques en montant (cautions)	n/a	20,55	17,95	10,5	15,39	6,59	7,27	7
	Pourcentage des bons risques en montant (préfinancements)	n/a	0	0	0	13,98	10,75	0	7
	Pourcentage des moins bons risques en montant (cautions)	n/a	9,09	11,18	10,53	11,84	14,65	16,40	10
	Pourcentage des moins bons risques en montant (préfinancements)	n/a	9,90	12,55	8,9	18,21	15,51	19,59	10

Source : Direction générale du Trésor ; *provisoire

Annexe n° 5 : Compte de commerce « Commerce extérieur » en LFI 2017

	Assurance crédit	Assurance prospection	Change	Risque économique	Risque Exportateur	Construction navale	Total du CC
Primes reçues	460,8	5,0	3,0	-	4,6	10,2	483,6
Récupérations	857,8	75,0	20,0	-	0,1		952,9
Reprise solde compte Coface	4 414,2						4 414,2
Versement BG							-
Avance (mise en route janvier 2016)	200,0						200,0
Total recettes	5 932,8	80,0	23,0	-	4,7	10,2	6 050,7
<i>Total recettes hors reprise compte Coface</i>	<i>1 518,6</i>	<i>80,0</i>	<i>23,0</i>	<i>-</i>	<i>4,7</i>	<i>10,2</i>	<i>1 636,5</i>
Indemnités	89,6	150,0	23,0	-	30,0		292,6
Autres dépenses			4,0				4,0
Prélèvement du budget général	1 229,0					10,2	1 239,2
remboursement avance (mise en route janvier 2016)	200,0						200,0
Total dépenses	1 518,6	150,0	27,0	-	30,0	10,2	1 735,8
Solde du compte de commerce	4 414,2	- 70,0	- 4,0	-	- 25,3	-	4 314,9
<i>Solde du compte de commerce hors reprise compte Coface</i>	<i>-</i>	<i>- 70,0</i>	<i>- 4,0</i>	<i>-</i>	<i>- 25,3</i>	<i>-</i>	<i>- 99,3</i>

Source : LFI 217

Sur l'assurance-crédit

Le compte de commerce fait une avance de 200 M€ pour amorcer la gestion de la procédure par Bpifrance Assurance Export (dépense) qui lui sera remboursée en cours d'année (recette) ;

Le prélèvement du budget général (recette non fiscale) est égal à la différence entre les recettes hors reprise du solde État à la Coface (primes reçues + récupérations) et les dépenses (indemnités).

Sur les autres procédures

Les dépenses sont supérieures aux recettes et les procédures sont soit déficitaires, soit à l'équilibre.

Il n'y a pas de versements prévus depuis le budget général.

L'équilibre se réalise par mobilisation du solde État à la Coface : solde du compte de commerce en fin d'année 4,3 Md€ contre 4,4 Md€ en début d'année.

Annexe n° 6 : Indicateurs de performance du programme 117

Objectif	N°	Indicateur Intitulé	Cibles			Résultats		
			2014	2015	2016	2014	2015	2016
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%	300%	294%	256%
		Taux de couverture moyen des adjudications (OAT et BTAN)	150%	150%	150%	229%	200%	205%
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	1	0	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 (<i>% de jours où la cible fixée au départ a été atteinte</i>)	85%	85%	85%	90%	86%	n.s.*
	3.2	Rémunération des placements de trésorerie	SO	EONIA -0,05%	EONIA -0,05%	EONIA -0,02%	EONIA -0,04%	EONIA + 0,00%
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	96	96	98	98	98

Objectif	N°	Indicateur Intitulé	Cibles			Résultats		
			2014	2015	2016	2014	2015	2016
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 cadre général d'activité	0	0	0	1	0	0
		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	1	9	2
		Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie ne dégradant pas le niveau du compte BdF	0	0	0	24	31	9
		Autres incidents	0	0	0	91	61	39

*n.s. (non significatif) : l'indicateur n'est pas significatif lorsque le nombre de journées où une cible a pu être définie est trop faible.

Annexe n° 7 : Programme 145 - indicateurs de performance

Indicateur		Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Cible 2017 ⁽¹⁾
<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	1 598	1 189	914	1 622
	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	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	19	21
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	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%	15.9%	<i>En attente chiffres sept 2017(*)</i>	> 16%

(*) L'indicateur avait été modifié il y a trois ans car les données Banque de France permettent de retracer plus finement les investissements non financiers des assureurs. Cependant, Le défaut lié au choix de cette source, est le délai de disponibilité : les données « en réalisé » pour le RAP sont disponibles vers la fin septembre.

⁽¹⁾ : d'après PAP 2017

Annexe n° 8 : Programme 145 - Principaux indicateurs relatifs à la gestion du secteur aidé

Encours des prêts du secteur aidé

En M €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours des prêts du secteur aidé du Crédit foncier de France	861	658	500	378	280	205	153

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

En €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	964 006
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	600 683
Primes versées au titre de l'amélioration de l'habitat rural	3 053	2 665	1 022	535	0	0	0
Rétrocession de 0,60 %	301	0	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	119 345

Source : direction générale du Trésor

Trésorerie de la gestion du secteur aidé

M €	2014	2015	2016
Prélèvement de l'État en cours d'exercice	0	0	0
Solde du fonds de garantie au 31.12 (a)	32,3	34,2	32,8
Solde du compte spécial de bonifications (CSB) au 31.12 (b)	40,1	55,3	63,7
Trésorerie nette de la gestion du secteur aidé (c) = (a) + (b)	72,3	82,6	96,5

Source : direction générale du Trésor

Annexe n° 9 : Principaux indicateurs liés au programme 344

Tableau n° 30 : Typologie des collectivités ayant sollicité le fonds de soutien et bénéficiant du dispositif

	Nombre de collectivités ayant sollicité le dispositif	Encours de prêts concernés (M€)	Nombre de collectivité bénéficiant <i>in fine</i> du dispositif	Encours de prêts concernés (M€)
Communes de moins de 10 000 habitants	181	570	161	517
Communes de plus de 10 000 habitants	263	2 544	223	2 243
Départements	21	982	18	931
Régions	6	243	2	102
Autres	205	1 983	174	1 826
Total	676	6 322	578	5 619

Source : SPDSER

Tableau n° 31 : Dix plus gros montants plafonds d'aide notifié par prêts

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

Source : SPDSER

Tableau n° 32 : Types d'aides obtenus et versements au 31/12/2016

(en M€)	Aide versée en une fois		Aide à annuité constante (remboursement anticipé total)				Aide via la procédure dérogatoire		
	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide en une fois	Montant des aides versées en une seule fois	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide à annuité constante	Montant plafond de l'aide à annuité constante	Montant définitif de l'aide à annuité constante	Montant des aides déjà versées sous forme d'annuités constantes ²³	Encours des prêts faisant l'objet d'une aide en dérogatoire	Montant plafond de l'aide en dérogatoire	Montant des aides déjà versées pour les dérogatoires
Communes de moins de 10 000 habitants	21	27,9	423	294	289	36	74	26	0,7
Communes de plus de 10 000 habitants	0	0	1896	833	810	72,5	347	51	0,1
Département	81	12,5	750	342	334	27,9	100	12	0,5
Région	0	0	102	117	112	8,6	0	0	0
Autres	3	7,5	1193	727	704	63,7	629	177	1,4
Total	105	47,9	4364	2313	2249	208,7	1150	266	2,7

²³ Somme des flux actualisée au taux zéro.

Annexe n° 10 : Objectifs et indicateurs de performance du programme 114 Appels en garanties

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.

b) Garantie de change

Un des principaux critères de sélection des dossiers pour la garantie de change est la concurrence au moment de la remise de l'offre.

Le respect de cette condition permet 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). La « position nette réévaluée » du portefeuille de garantie de change au 31 décembre 2016 est nettement positive (11,6 M€).

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.

c) Assurance prospection

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, les résultats depuis 2013 se situent plutôt aux alentours de 13 €.

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 % ce qui était presque le cas en 2015.

Les résultats 2016 de ces indicateurs n'étaient pas encore disponibles au moment du dépôt du rapport.

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.

Les indicateurs doivent permettre 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. 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.