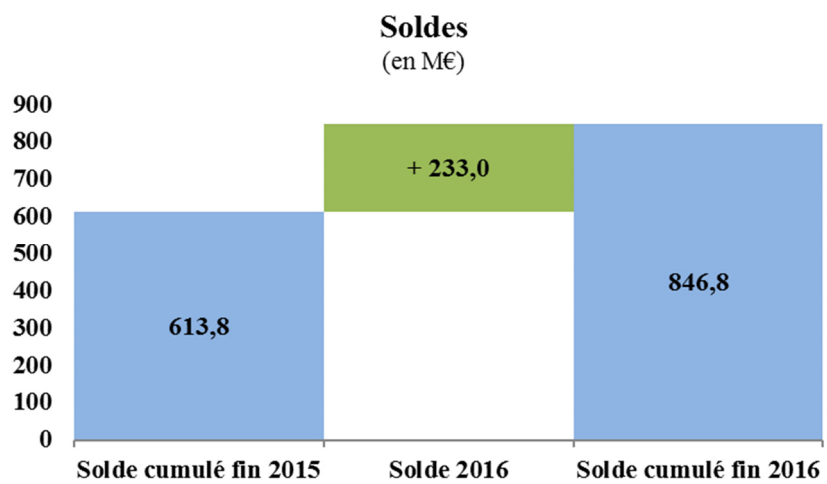
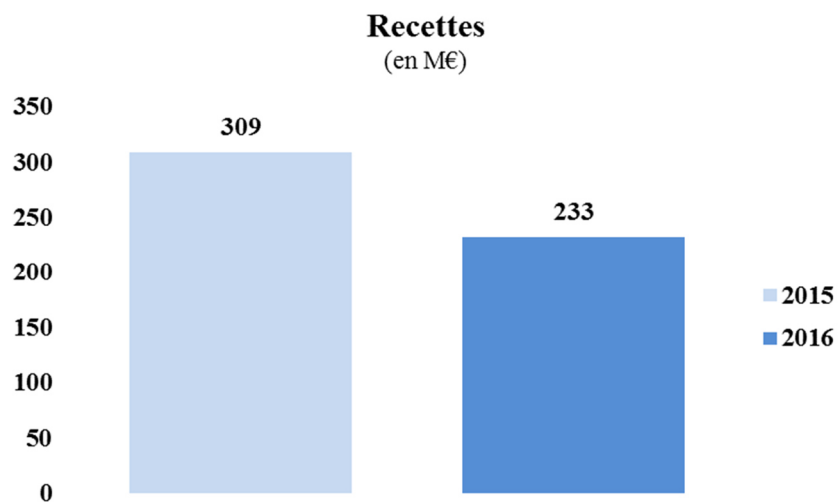




Compte d'affectation spéciale
Participation de la France au
déseendettement de la Grèce

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

2016



Synthèse

Les principales données du compte d'affectation spéciale

Le compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce (CAS PFDG) a été créé par la loi de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012 afin de mettre en œuvre les engagements pris par la France dans le cadre de l'Eurosystème¹ et de l'Eurogroupe² visant à reverser à la Grèce les revenus des titres grecs détenus par la Banque de France. Le CAS retrace ainsi les flux de recettes, provenant d'une contribution spéciale de la Banque de France, et de dépenses, liées à ces restitutions.

Le recours à un compte d'affectation spéciale se justifie par la double nécessité de tenir compte de l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro par les banques centrales nationales et d'isoler ces flux de nature particulière au sein du budget de l'État, qui n'est que le vecteur de ce mécanisme de reversement.

Les principales observations

Comme en 2015, l'exercice 2016 se caractérise par une consommation nulle de crédits sur le CAS PFDG, qui s'explique par la suspension du dispositif des restitutions décidé parallèlement à la fin du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce³.

L'Eurogroupe ne mentionnant pas, dans sa déclaration du 25 mai 2016, l'éventualité, retenue comme hypothèse dans la loi de finances initiale pour 2016, d'un versement, en 2016, des sommes en principe dues au titre de 2015 et 2016, les autorisations d'engagement et crédits de paiement non consommés ont fait l'objet d'annulations. Le compte

¹ Ensemble formé par la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales de la zone euro.

² Réunion des ministres des Finances de la zone euro.

³ Communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015
(<http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/eurogroup/2015/06/2017>).

présente donc un solde créditeur, dans l'attente des décisions à venir de l'Eurogroupe.

Les recommandations de la Cour

La Cour n'a émis aucune recommandation au titre de la gestion 2015. Aucune recommandation n'est formulée au titre de la gestion 2016.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction..... | 6 |
| 1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE | 8 |
| 1.1 L'excédent du solde cumulé s'accroît..... | 8 |
| 1.2 Une exécution des recettes conforme à l'échéancier pré- établi..... | 9 |
| 1.3 L'absence de dépenses exécutées sur le compte en 2016..... | 10 |
| 2. LA QUALITE DE LA GESTION..... | 13 |
| 3. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR..... | 14 |

Introduction

Le compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce (CAS PFDG) traduit, pour la France, les engagements pris les États membres de la zone euro afin de réduire la dette publique grecque et rétablir la soutenabilité de celle-ci, en permettant de reverser à la Grèce :

- d'une part, les revenus perçus et à percevoir par la Banque de France entre 2012 et 2020 sur les obligations grecques que celle-ci détient pour compte propre, dites ANFA⁴ (décision de l'Eurogroupe du 20 février 2012) ;

- et, d'autre part, les revenus tirés des obligations grecques détenues par la Banque de France au titre du programme pour les marchés de titres (PMT) mis en œuvre par la Banque centrale européenne (BCE) entre mai 2010 et septembre 2012⁵ (décision du 26 novembre 2012).

Créé par l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2012 à la suite de la décision de l'Eurogroupe du 20 février 2012, le CAS a vu son objet étendu par l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 2013 après un premier élargissement du dispositif décidé le 26 novembre 2012⁶. Le recours à un compte d'affectation spéciale permet de respecter l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro par les banques centrales nationales⁷, qui impose de faire transiter les flux

⁴ Un accord sur les actifs financiers nets (*Agreement on Net Financial Assets* ou ANFA) autorise les banques centrales nationales au sein de l'Eurosystème à accroître leurs portefeuilles non liés à la mise en œuvre de la politique monétaire dans des limites revues chaque année par le conseil des Gouverneurs.

⁵ Le PMT (ou SMP pour *Securities Market Programm*) est un programme d'achat d'obligations souveraines mis en œuvre par la BCE afin de permettre aux banques centrales de la zone euro d'acheter de la dette publique sur les marchés secondaires de manière à empêcher une hausse excessive des taux d'intérêt des États membres de la zone euro touchés par la crise de la dette publique.

⁶ Validation rétroactive faisant suite à la publication d'un arrêté ministériel du 26 juin 2013 constatant 450 M€ de recettes supplémentaires et ouvrant des crédits d'un même montant au titre du reversement à la Grèce des revenus tirés des titres grecs du portefeuille PMT pour l'exercice 2013, ce dernier devant avoir lieu avant le 1^{er} juillet. Cette opération était irrégulière car contraire à l'article 19 de la LOLF au terme duquel l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

⁷ Article 123 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

financiers en provenance de la Banque de France par le budget de l'État, tout en isolant ces flux de nature particulière au sein dudit budget.

Le CAS PFDG constitue une mission elle-même composée de deux programmes.

Le programme 795 Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs comprend deux actions afférentes, respectivement, aux deux types de versements opérés :

- l'action n° 1 Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre (ANFA), et
- l'action n° 2 Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du PMT.

Le programme 796 Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France vise à permettre le remboursement à la Banque de France des sommes versées, en cas de non-respect par la Grèce de ses engagements. La décision du 26 novembre 2012 subordonne en effet le bénéfice du versement à la Grèce du montant équivalent aux revenus tirés des portefeuilles PMT détenus par les banques centrales nationales de la zone euro à la réalisation, par l'État grec, des réformes prévues dans le cadre du programme d'assistance financière mis en œuvre dans le cadre du Fonds européen de stabilité financière (FESF)⁸. Aussi les rétrocessions au titre des PMT ne sont-elles versées annuellement à la Grèce, sur un compte bloqué pour le service de sa dette, que sous réserve de la validation préalable de la « revue » du programme.

Le CAS PFDG retrace :

- en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs qu'elle détient ;
- en dépenses, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs qu'elle détient et, le cas échéant, la rétrocession de trop-perçus à la Banque de France.

⁸ Communiqué de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012.

1. LES RÉSULTATS DE L'EXERCICE

1.1 L'excédent du solde cumulé s'accroît

En 2016, comme en 2015, aucune dépense n'a été exécutée sur le compte. Le compte présente donc un solde excédentaire en exécution de 233 M€, soit le montant des recettes encaissées.

Tableau n° 1 : Les recettes du compte (en M€)

| <i>Recettes (en M€)</i> | Programme 795 | Programme 796 | TOTAL CAS |
|-------------------------|----------------------|----------------------|------------------|
| <i>LFI</i> | 233 | 0 | 233 |
| <i>Exécution</i> | 233 | 0 | 233 |

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 2 : La consommation des crédits (en M€)

| <i>Autorisations d'engagement (en M€)</i> | Programme 795 | | Programme 796 | TOTAL CAS |
|---|----------------------|----------|----------------------|------------------|
| | Action 1 | Action 2 | | |
| <i>LFI</i> | 0 | 233 | 0 | 233 |
| <i>Crédits consommés</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Crédits de paiement (en M€)</i> | Programme 795 | | Programme 796 | TOTAL CAS |
| | Action 1 | Action 2 | | |
| <i>LFI</i> | 92,6 | 233 | 0 | 325,6 |
| <i>Crédits consommés</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |

Source : Direction générale du Trésor

Tableau n° 3 : Le solde du compte (en M€)

| <i>Solde (en M€)</i> | Programme 795 | Programme 796 | TOTAL CAS |
|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|
| <i>LFI</i> | - 92,6 | 0 | - 92,6 |
| <i>Exécution</i> | 233 | 0 | 233 |

Source : Direction générale du Trésor

Le solde cumulé du compte, qui atteignait 613,8 M€ au 31 décembre 2015, est aujourd'hui de 846,8 M€.

1.2 Une exécution des recettes conforme à l'échéancier pré-établi

Les recettes du CAS proviennent de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs qu'elle détient.

Les modalités de versement de cette contribution et la détermination des montants prévisionnels afférents ont fait l'objet de deux conventions signées par le ministre chargé de l'économie et le gouverneur de la Banque de France⁹ ; celles-ci prévoient que le montant de la contribution est prélevé sur le résultat net avant affectation de la Banque de France et déterminent un échéancier prévisionnel de versement conforme au calendrier arrêté par l'Eurogroupe (cf. tableau *infra*).

Si ce calendrier était amené à évoluer, afin de prendre en compte les décisions prises par l'Eurogroupe à la suite de la suspension des restitutions à la Grèce décidées en 2015 et de l'annonce d'une éventuelle reprise des versements à compter de 2017 (cf. *infra* 1.3.1), les conventions signées avec la Banque de France devraient être modifiées en conséquence.

Tableau n° 4 : Chronique des décaissements prévisionnels dans le cadre du programme 795 du CAS PFDG (en M€)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Total |
|------------------------|-------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|---------------|
| Action 1 (ANFA) | 198,7 | 149 | 101,8 | 123,5 | 92,6 | 56 | 19,3 | 7,7 | 5,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 754,3 |
| Action 2 (PMT) | 0 | 450 | 399 | 309 | 233 | 183 | 148 | 118 | 86 | 35 | 27 | 26 | 22 | 24 | 2060 |
| Total | 198,7 | 599 | 500,8 | 432,5 | 325,6 | 239 | 167,3 | 125,7 | 91,8 | 35 | 27 | 26 | 22 | 24 | 2814,3 |

Source : Projets annuels de performances.

Le versement de 233 M€ en 2016 correspond au montant dû au titre des revenus tirés des titres PMT. Pour mémoire, les montants dus au titre

⁹ La convention du 3 mai 2012 concerne les revenus liés aux titres grecs détenus au titre de son portefeuille « autre que monétaire », c'est-à-dire les revenus pour compte propre ; celle du 26 juin 2013, les revenus perçus par la Banque « au titre de sa quote-part dans le portefeuille PMT détenu par l'ensemble des banques centrales nationales de l'Eurosystème ».

des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre (ANFA) ont été intégralement versés en 2012 et 2013, seuls les versements dus au titre du portefeuille PMT donne donc lieu à la perception annuelle de recettes (voir *infra* 1.3.1).

1.3 L'absence de dépenses exécutées sur le compte en 2016

1.3.1 Un mécanisme de rétrocession suspendu dans l'attente des conclusions sur le troisième programme d'assistance financière à la Grèce

Les autorités grecques ayant rejeté le 26 juin 2015 le plan de réformes proposé par la Commission européenne, la BCE et le FMI en contrepartie du déblocage de la dernière tranche d'aide dans le cadre du deuxième programme d'assistance financière, l'Eurogroupe a décidé de suspendre le reversement à la Grèce des revenus tirés des portefeuilles PMT et ANFA à compter du 30 juin 2015, date d'expiration du deuxième programme¹⁰.

Cette suspension s'est traduite :

- d'une part, par le non-versement à la Grèce des montants correspondant aux revenus tirés des titres PMT pour l'année 2014 (qui ont été conservés par le mécanisme européen de stabilité – MES – par lequel transitent les sommes en provenance des États membres), éventualité envisagée par l'Eurogroupe dès le mois de février 2015¹¹ ;
- d'autre part, par la suspension des versements prévus pour l'année 2015, au titre des revenus ANFA et PMT.

En dépit de la décision prise le 14 août 2015 d'accorder un troisième programme d'assistance financière à la Grèce¹², le mécanisme des restitutions n'a pas été réactivé en 2015, dans l'attente de la validation de la première revue du nouveau programme, qui n'est finalement intervenue qu'au premier semestre 2016.

Par la suite, dans sa déclaration du 25 mai 2016, l'Eurogroupe a indiqué envisager désormais de verser à la Grèce les montants correspondant aux revenus PMT pour 2014 (déjà versés par la France au

¹⁰ Communiqué de l'Eurogroupe du 27 juin 2015.

¹¹ Communiqué de l'Eurogroupe du 20 février 2015.

¹² Programme prévu pour trois ans (2015-2018) avec une enveloppe maximale de 86 Md€.

MES) et de reprendre les versements au titre des revenus ANFA et PMT suspendus uniquement si cela s'avérait nécessaire pour réduire les besoins futurs de financement brut de la Grèce à l'issue du troisième programme (et sous réserve de sa bonne mise en œuvre), en 2018¹³. La déclaration de l'Eurogroupe, n'évoquant qu'un éventuel rétablissement des transferts à compter de l'année 2017¹⁴, laisse par ailleurs supposer que l'absence de versement à la Grèce des montants dus au titre de 2015 et 2016 serait définitive.

1.3.2 L'annulation des montants prévus au titre de 2015 et 2016, un solde créditeur

En conséquence, la loi de règlement du budget de 2015¹⁵ a annulé les crédits inscrits sur le CAS en 2015 (soit 309 M€ en AE sur l'action 2 et 432,5 M€ en CP sur les actions 1 et 2) et la loi de finances rectificative pour 2016¹⁶ a fait de même pour les crédits inscrits en 2016 (233 M€ en AE sur l'action 2 et 325,6 M€ en CP sur les actions 1 et 2). Ont également été clôturés en exécution 304,8 M€ d'AE correspondant à la part des montants engagés en 2012 et 2013 sur l'action 1 (titres ANFA) finalement non couverte par des CP¹⁷.

La déclaration de l'Eurogroupe envisageant une reprise des versements prévus pour les années 2017 et suivantes, les crédits correspondant aux montants prévus dans l'échéancier initial de l'Eurogroupe ont été ouverts en LFI pour 2017.

Les recettes correspondant aux versements de la Banque de France au titre des revenus tirés des titres PMT et ANFA pour 2015 et 2016

¹³ Cela suppose, d'une part, que la mise en œuvre du troisième programme soit évaluée positivement et, d'autre part, que l'analyse de la soutenabilité de la dette grecque en fin de programme montre que ces mesures sont nécessaires pour atteindre l'objectif fixé en matière de besoins de financement (qui doivent rester inférieurs à 15% du PIB à moyen terme, 20% à long terme).

¹⁴ Déclaration de l'Eurogroupe du 25 mai 2016 (<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/05/24-eurogroup-statement-greece/>).

¹⁵ Loi n° 2016-999 du 22 juillet 2016 de règlement du budget et d'approbation des comptes 2015.

¹⁶ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

¹⁷ Cette somme correspond à la différence entre le total des engagements réalisés en 2012 et 2013 sur l'ensemble de la période (grâce au préfinancement par la Banque de France des dépenses à prévoir jusqu'en 2020) et les CP effectivement consommés depuis 2012, soit : 754,3 M€ - (198,7M€ CP 2012 + 149M€ CP 2013 + 101,8M€ CP 2014) = 304,8 M€.

figurent toujours sur le CAS PFDG¹⁸. Toutefois, au cours de l'instruction, la direction générale du Trésor a fait part de son intention de voir ces recettes reversées au budget général, considérant qu'elles constituent une partie du dividende qui aurait été versé par la Banque de France à l'État si le mécanisme de rétrocession à la Grèce n'existait pas¹⁹.

Cependant une telle orientation apparaît prématurée : le versement effectif à la Grèce des revenus tirés des titres PMT et ANFA dépendant des décisions que prendra l'Eurogroupe après 2018, le CAS devrait logiquement conserver les sommes non versées en 2015 et 2016.

Par ailleurs, si le versement à la Grèce de ces sommes était définitivement abandonné, leur reversement au budget général n'apparaîtrait pas conforme aux règles régissant le CAS : en effet, le programme 796 - Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France a été créé pour permettre le remboursement à la Banque de France des sommes versées en cas de non-respect par la Grèce de ses engagements. De plus, les dispositions de l'article 2 des conventions du 2 mai 2012 et du 26 juin 2013 conclues entre la Banque de France et l'État prévoient une révision du dispositif « *dans l'hypothèse d'une rupture des conditions contractuelles par l'émetteur des titres susvisés, d'une restructuration des titres détenus par la Banque ou de l'annonce par le Fonds monétaires international et/ou l'Union européenne de l'interruption de leur soutien financier en raison d'une rupture par l'émetteur des conditions qui y sont attachés.* ».

¹⁸ Aux termes de l'article 21 de la LOLF, tout versement d'un compte spécial vers le budget de l'État doit être expressément prévu en loi de finances : or, ni la LFR 2016 ni la LFI 2017 ne comporte de disposition autorisant une telle opération.

¹⁹ L'article 1^{er} des conventions du 2 mai 2012 et du 26 juin 2013 conclues entre l'État et la Banque de France précise plus exactement que la Banque verse les montants prévus dans l'échéancier « en affectation de son résultat, et après les prélèvements obligatoires prévus au R. 144-4 du code monétaire et financier ». Les versements sur le CAS s'imputent donc sur le résultat net avant détermination du dividende et non sur le dividende lui-même.

2. LA QUALITE DE LA GESTION

La charge de la rétrocession à la Grèce des revenus tirés des titres ANFA et PMT constitue un engagement financier de l'État pour les années 2012 à 2025, qui est régulièrement retracé dans la comptabilité budgétaire.

La soutenabilité du CAS PFDG est assurée.

Il convient toutefois de relever que l'opération de retrait d'engagements réalisés en 2012 et 2013 sur l'action 1 du programme 795 (cf *supra*) s'est traduite par la suppression de toutes les AE figurant sur le CAS, y compris celles correspondant aux dépenses futures des années 2017 à 2020. Ainsi, alors que des crédits de paiement ont bien été ouverts en loi de finances initiale pour 2017 au titre de l'action 1, conformément à l'échéancier de décaissement initial (56 M€), aucune AE n'était plus prévue pour 2017 ni pour les exercices suivants. Afin de remédier à cette difficulté, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a toutefois accordé la remise à disposition des engagements afférents (soit 88,7 M€)²⁰, qui ont ensuite fait l'objet d'un report sur 2017²¹.

Enfin, compte tenu de sa nature de simple vecteur des rétrocessions de la Banque de France à l'État grec, la démarche de performance ne s'applique pas au CAS. En conséquence, aucun objectif ni indicateur ne figure dans le projet annuel de performance.

²⁰ Article 160 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GPCP) et arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux règles de la comptabilité budgétaire de l'État pris en application de l'article 54 du décret GPCP.

²¹ Arrêté du 27 mars 2017.

3.LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

La Cour n'a émis aucune recommandation au titre de la gestion 2015. Aucune recommandation n'est proposée au titre de la gestion 2016.