

Mission Engagements financiers de l'État

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Engagements financiers de l'État

Programme 114 – Appels en garantie de l'État

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

Programme 145 – Épargne

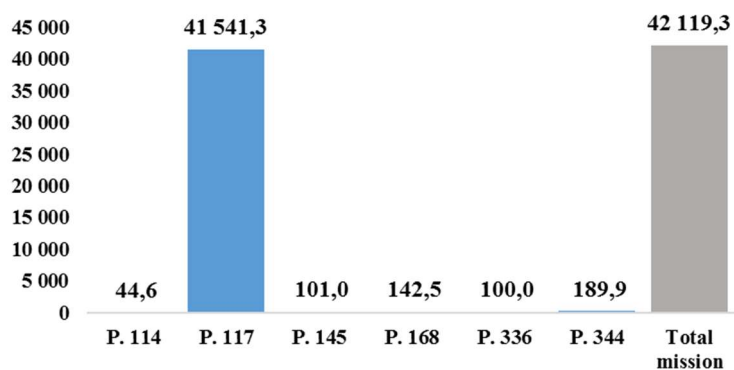
Programme 168 – Majorations de rentes

Programme 336 – Dotation au Mécanisme européen de stabilité

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

Programme 344 – Fonds de soutien relatifs au prêts et contrats structurés à risque

**Graphique n° 1 : Mission Engagements financiers de l'État -
exécution 2018 (CP, en M€)**



Synthèse

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 proche des crédits ouverts en loi de finances initiale (+ 0,3 Md€ de CP, soit + 0,6 %). Ceci confirme le retournement constaté en 2017. Comme en 2017, et à la différence des exercices précédents marqués par de fortes annulations de crédits de paiements (3,2 Md€ en 2016, 2,3 Md€ en 2015), notamment sur la charge de la dette, la mission a nécessité en 2018 l'ouverture de crédits complémentaires.

Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* a été sous-exécuté par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (45 M€ contre 104 M€ ouverts).

Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* a été exécuté à hauteur de 41 541 M€ soit 344 M€ de plus que l'inscription en LFI. Ce surcroît de dépense provient d'une inflation plus forte qu'attendue qui a majoré les charges d'indexation des obligations indexées.

Le programme 145 – *Épargne* a encore été nettement sous-exécuté en 2018 puisque seuls 101 M€ sur les 150 M€ crédits du programme alloués en LFI ont été consommés. Cette situation s'explique par le faible volume de primes versées lors de la clôture des plans d'épargne logement. Ce produit apparaît en effet depuis plusieurs années comme un pur produit d'épargne.

Le programme 168 – *Majoration de rentes* a été exécuté à hauteur de 143 M€. Il s'agissait de la dernière année de dépenses sur ce dispositif, désormais éteint.

Le programme 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité* a été abondé dans les derniers jours de l'année, de manière discutable, à hauteur de 100 M€, depuis la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles ».

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 2018, l'instruction des demandes d'aides étant terminées depuis 2016. 190 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.

Recommandation

Recommandation n°1 : Inscrire en loi de finances initiale une dotation au titre de la rétrocession au mécanisme européen de stabilité des intérêts perçus par la Banque de France sur le capital placé auprès d'elle.

Sommaire

Introduction.....	7
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	8
1.1 Une exécution proche de la LFI	8
1.2 La gestion des crédits et sa régularité : un abondement contestable du programme 336 depuis les crédits non répartis.....	10
1.3 L'évolution de la dépense : une exécution 2018 légèrement inférieure à celle de l'année précédente	14
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	16
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	19
2.1 Programme n° 114 « Appels en garanties de l'État » : une exécution moindre que prévue	19
2.2 Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État ».....	25
2.3 Programme n° 145 « Épargne » : une sous-exécution qui perdure	26
2.4 Programme n° 168 « Majoration de rentes » : la dernière année du dispositif.....	30
2.5 Programme n° 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » : une compensation de l'érosion du capital du MES	31
2.6 Programme n° 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » : une exécution conforme aux prévisions	32
3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE.....	38
3.1 Les dépenses fiscales sont relativement stables	38
3.2 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale) sur moyenne période : une dépense stabilisée depuis 2015	42
3.3 L'analyse de la performance : une démarche qui ne sert ni à la budgétisation ni au pilotage des dépenses	44
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	48
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017...	48
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018	48

Introduction

Le périmètre de la mission Engagements financiers de l'État est inchangé en 2018 par rapport à 2017. Elle rassemble sept programmes :

- le programme 114 – *Appels en garantie de l'État*
- le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*
- le programme 145 – *Épargne*
- le programme 168 – *Majoration de rentes*
- le programme 336 – *Dotation du mécanisme européen de stabilité*
- 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 338 – *Augmentation de capital de la BEI* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2017, la dernière augmentation de capital de la BEI ayant eu lieu en 2013. Ce programme n'est donc pas examiné dans la présente note.

Il convient toutefois de noter que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne en 2019 implique que celui-ci ne sera plus actionnaire de la BEI, qui perdrait ainsi le capital appelé britannique (3,5 Md€) et le capital callable britannique (35,7 Md€), soit un total de capital souscrit de 39,2 Md€.

Cette réduction du capital entraînerait mécaniquement celle la capacité de prêt de la BEI. Le conseil d'administration de la BEI a donc approuvé en juillet 2018 une opération de remplacement du capital britannique.

L'opération consiste à incorporer une partie des réserves de la BEI (3,5 Md€) au capital appelé, et à augmenter le capital callable des 27 États membres à hauteur de 35,7 Md€, dont 6,9 Md€ pour la France.

Ce capital callable n'entraîne cependant pas, par définition, de versement immédiat, et ne requiert donc pas l'ouverture de crédits au titre du programme 338.

La présente note examine (1) l'analyse de l'exécution budgétaire, (2) les points d'attention par programme et (3) l'évaluation budgétaire d'ensemble.

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 Une exécution proche de la LFI

1.1.1 Des annulations moindres que les années précédentes

L'exécution de la mission est proche des crédits ouverts en loi de finances initiale (dépassement de + 0,34 Md€ de CP, soit + 0,8 % des crédits ouverts).

Comme en 2017, et à la différence des exercices précédents marqués par de fortes annulations de crédits de paiement (3,2 Md€ en 2016, 2,3 Md€ en 2015), la mission a nécessité en 2018 une ouverture nette de crédits complémentaires.

La mission a ainsi bénéficié de 453 M€ d'ouverture de crédits en AE et CP en loi de finances rectificative sur les charges de la dette. La totalité des crédits ouverts en LFR n'a toutefois pas été consommée, l'exécution ayant été inférieure de 109 M€ à l'inscription de la LFR.

Cette ouverture n'a été qu'en partie couverte par des annulations de crédits sur la mission, de 47 M€ en AE et 52 M€ en CP¹, qui ont porté sur les primes d'épargne logement (47 M€ en AE et CP) et sur le fonds de soutien à la sortie des emprunts à risques (5,5 M€ en CP). Les annulations sont globalement en nette diminution par rapport aux années précédentes (- 122 M€ de CP en 2017 et - 225 M€ en 2016).

La budgétisation initiale du programme 145 « Épargne » a toutefois été, comme les années précédentes, largement surestimée. Si la direction du budget conteste cette surestimation et invoque un principe de prudence, la Cour ne peut que constater que la LFI pour 2019 a fortement réduit la dotation, alignée sur l'exécution 2018, ce qui contredit cet argument.

De plus, la mission a bénéficié, dans les derniers jours de l'année, d'un abondement en gestion de 100 M€ depuis la mission « crédits non répartis » au titre du mécanisme européen de solidarité (programme 336, cf. infra). Cette somme aurait pu être budgétée dès la loi de finances initiale, comme l'avait noté la Cour l'an dernier.

¹ Dont 11 M€ et 16 M€ de CP de crédits gelés.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Enfin, un retrait de 250 M€ d'AE a été réalisé sur le programme 344 (emprunts à risques des collectivités locales), correspondant à des AE engagées, mais devenues inutiles au regard des conventions signées.

Tableau n° 1 : Exécution de la mission *Engagements financiers de l'État* (en M€)

Autorisations d'engagement	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 336	Programme 344	Mission
LFI	104	41 197	150	142	0	0	41 593
Crédits consommés	45	41 541	101	143	100	-250	41 679
Écart	- 59	+344	-49	+1	+100	0	+86
Crédits de paiement	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 336	Programme 344	Mission
LFI	104	41 197	150	142	0	184	41 777
Crédits consommés	45	41 541	101	143	100	190	42 119
Écart	-59	+344	-49	+1	+100	+6	+342

Source : Cour des comptes, données Farandole

1.1.2 Des mesures de régulation budgétaire marginales

Des crédits ont été gelés à hauteur de 15 M€ d'AE et 20 M€ de CP sur la mission :

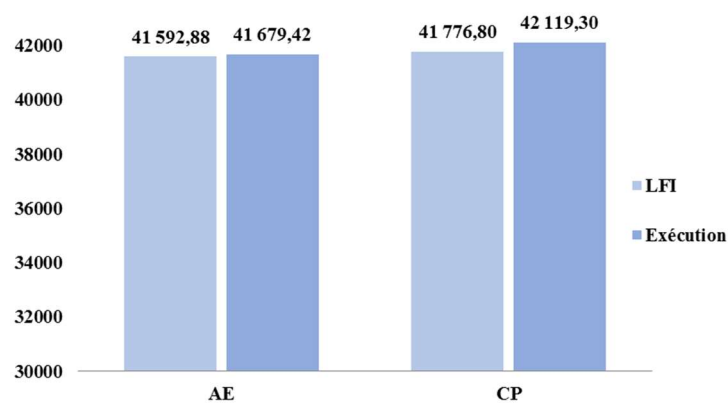
- au titre du gel initial pour 9 M€ d'AE et 14 M€ de CP (5 M€ en AE/CP sur le programme 145, 4 M€ en AE CP sur le programme 168 et 6 M€ en CP sur le programme 344) ;
- un surgel a été réalisé sur le programme 145 à hauteur de 7 M€ d'AE et 6 M€ de CP.

Un dégel de 4 M€ a eu lieu pour le permettre le paiement des majorations de rentes (programme 168). Le solde, soit 11 M€ d'AE et 16 M€ de CP, a été annulé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2018.

En M€	Programme 114		Programme 117		Programme 145		Programme 168		Programme 336		Programme 344		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	104	104	41 197	41 197	150	150	142	142	-	-	-	184	41 593	41 777
LFR			453	453	-	47	-	47			-	6	406	401
Autres mouvements de crédits	-	-	-	-	-	2	-	2	100	100	-	249	0	151
Reports											1	0	1	0
Virements					-	2	-	2					-	2
Transferts													-	-
Décrets d'avance													-	-
Répartitions									100	100			100	100
retrait d'AE											-	250	-	250
Annulations													-	-
Fonds de concours et attributions de produits											12	12	12	12
Total des crédits ouverts	104	104	41 650	41 650	101	101	143	143	100	100	-	238	190	41 860
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gel initial (a)					5	5	4	4				6	9	14
Surveys (b)					7	6							7	6
Dégels en gestion (c)							4	4					4	4
Annulation de crédits gélés (d)					11	10						6	11	16
Crédits disponibles	104	104	41 650	41 650	101	101	143	143	100	100	-	238	190	41 860
Crédits consommés	45	45	41 541	41 541	101	101	143	143	100	100	-	250	190	41 679

1.2 La gestion des crédits et sa régularité : un abondement contestable du programme 336 depuis les crédits non répartis

Graphique n° 2 : LFI et exécution 2018 (M€)



MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Les mouvements de crédits ont concerné tous les programmes de la mission, à l'exception du programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI* et du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* :

- le programme 117 - *Charge de la dette et trésorerie de l'État* a fait l'objet d'une ouverture de crédits en LFR de 453 M€ en raison d'une inflation plus forte qu'attendue (de 0,6 % pour la France et 0,4 % en zone euro) qui a majoré les charges d'indexation des obligations indexées de 0,9 Md€. Celle-ci n'a été qu'en partie compensée par le niveau des taux d'intérêt à court et moyen-long terme plus faible que prévu.

De nouveau, les dépenses de l'action *dette* qui finance les intérêts de la dette financière de l'État ont été rattachées en exécution de manière incorrecte à la catégorie 43 (charges financières diverses) du titre 4 (charges de la dette de l'État) de la nomenclature des dépenses par nature de l'État. Elles devraient être comptabilisées en catégorie 41 (intérêts de la dette financière négociable) comme elles le sont à juste titre en PLF.

- le programme 145 – *Épargne* a fait l'objet d'annulations à hauteur de 47 M€ en AE et CP, soit un tiers des crédits initiaux du programme, en raison de la faiblesse persistante du montant de primes d'épargne-logement versées aux épargnants. En outre, deux virement de crédits ont eu lieu depuis le programme, à hauteur de 0,7 M€ (vers le programme 168 de la mission) et de 1,5 M€ vers la mission « *économie* » pour financer la relocalisation à Paris de l'Autorité bancaire européenne jusqu'alors implantée à Londres.
- le programme 168 – *Majoration de rentes* a fait l'objet d'un virement de 0,7 M€ depuis le programme 145 pour pouvoir s'acquitter des obligations envers les assureurs ;
- le programme 336 – *Dotation du mécanisme européen de stabilité*, non doté en LFI a fait l'objet d'un abondement de 100 M€ depuis le programme « *dépenses accidentelles et catastrophes naturelles* » de la mission « *crédits non répartis* », afin de compenser au MES le taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 %) sur les fonds déposés auprès de la Banque de France.

Le rapport accompagnant le décret expose que l'absence d'inscription de crédits en lois de finances s'explique par le fait qu'aucun engagement de rétrocession n'avait été pris par l'Allemagne au moment de l'élaboration de ces lois.

Cette utilisation des crédits non répartis paraît toutefois abusive.

En effet, ainsi que le précise le PAP de la mission « crédits non répartis », *« l'article 7-I-1° de la LOLF prévoit, une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles. Cette provision permet le financement, en cours de gestion, de dépenses urgentes, par exemple des catastrophes naturelles en France ou touchant des intérêts français (comme le rapatriement de Français d'un pays étranger) ».*

Or, il ne s'agit, en l'espèce, nullement d'une dépense accidentelle ou imprévisible.

D'une part, depuis 2017, le ministère savait, en effet, qu'il était susceptible de devoir y faire face et qu'il s'agissait d'ailleurs de l'hypothèse la plus probable, compte tenu des engagements pris (cf. infra).

D'autre part, au vue des informations disponibles lors de l'élaboration des documents budgétaires (deuxième semestre 2017), il était probable que le taux de facilité bancaire demeurerait négatif en 2018.

Une inscription en loi de finances initiale aurait permis de couvrir cette dépense. À défaut, les crédits n'auraient pas été consommés.

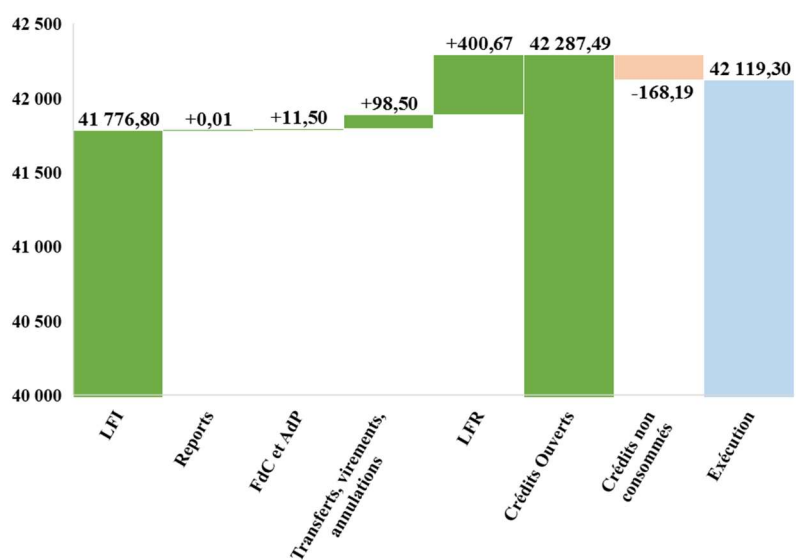
Aucune dotation n'a été inscrite dans la loi de finances 2019 à ce titre, or l'engagement pris par la France est toujours valable. Il conviendrait donc désormais de prévoir l'inscription des crédits nécessaires, en loi de finances initiale ;

- 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'un report de 0,6 M€ d'AE et d'une annulation de 5,5 M€ de CP, non nécessaires au paiement des aides en 2018.

Au total, les deux risques de budgétisation anticipés dans le RBDE 2017 ont donc été pleinement confirmés (sous-budgétisation de 100 M€ du remboursement au MES et économie de constatation de 50 M€ sur le programme « épargne »).

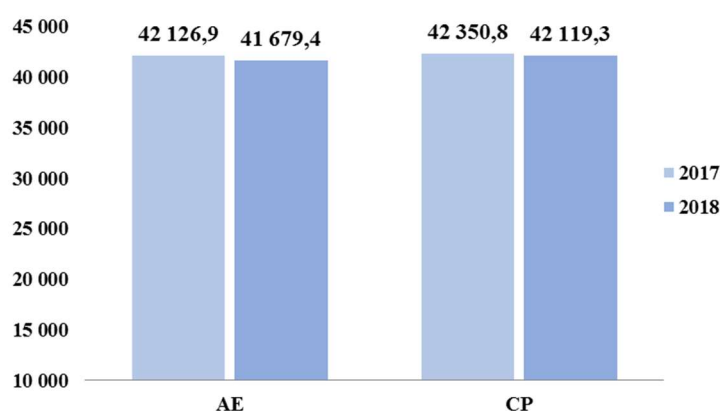
Recommandation n°1 : Inscrire en loi de finances initiale une dotation au titre de la rétrocession au mécanisme européen de stabilité des intérêts perçus par la Banque de France sur le capital placé auprès d'elle.

Graphique n° 3 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.3 L'évolution de la dépense : une exécution 2018 légèrement inférieure à celle de l'année précédente

Graphique n° 4 : Exécution 2017-2018 (en M€)



L'exécution 2018 est inférieure à celle de l'année précédente de 232 M€ en CP. Deux programmes concourent à cette diminution :

- la charge de la dette a diminué de 156 M€. Une charge supplémentaire provenant de l'accroissement de l'encours de dette (effet volume 0,8 Md€) et une inflation plus élevée qui a majoré la charge d'indexation des OAT indexées (1,0 Md€) ont été plus que compensées par les économies permises par des taux de coupons plus faibles en raison du refinancement progressif d'une dette plus ancienne par des émissions porteuses de coupons plus faibles (2,0 Md€) ;
- les dépenses de majoration de rentes ont diminué de 118 M€ entre 2017 et 2018. La consommation 2017 était anormalement élevée, en raison du décalage d'une partie des paiements de l'année 2016. L'année 2018 correspond donc à un retour à la normale de la consommation.

À l'inverse, les autres programmes ont vu leurs dépenses marginalement augmenter (cf. tableau 2)

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Tableau n° 2 : Exécution 2017 et 2018 de la mission en CP

Exécution	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 336	Programme 344	Mission
2017	35	41 697	97	261	87	174	42 351
2018	46	41 541	101	143	100	190	42 119
Écart	+10	-156	+4	-118	+13	+16	-232

Source : Cour des comptes, données Farandole

Sur la période 2009-2018, les dépenses de la mission ont fortement varié. L'évolution est principalement la résultante de trois facteurs :

- des dépenses nouvelles : dotation du mécanisme européen de stabilité, augmentation de capital de la BEI, recapitalisation de Dexia, aides aux collectivités locales ;
- la charge de la dette, en augmentation jusqu'en 2012 puis en réduction ;
- la baisse de la dépense de primes d'épargne logement.

La dépense a globalement diminué de 14 Md€ entre 2012 (point haut de la période) et 2018.

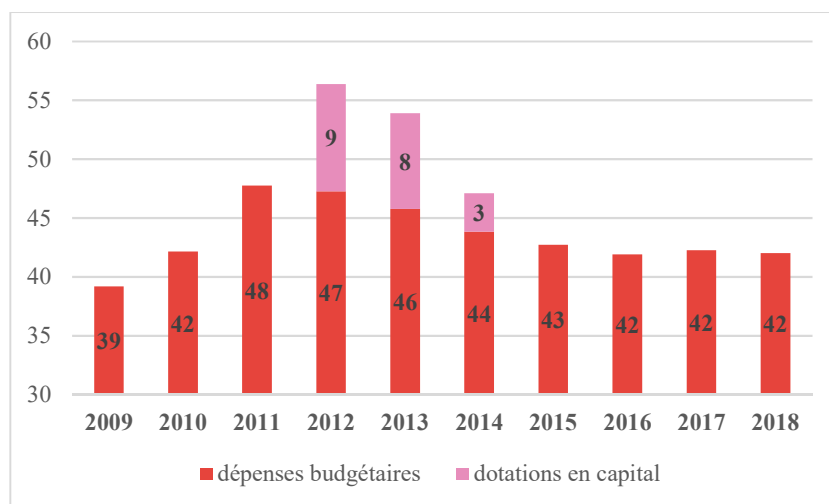
Tableau n° 3 : Évolution pluriannuelle des CP consommés sur la mission (M€)

program.	114	117	145	168	336	338*	339*	344	Mission
2009	190	37 625	1 162	209					39 186
2010	111	40 503	1 337	204	-	-		-	42 156
2011	599	46 256	697	195	-	-		-	47 746
2012	122	46 303	654	183	6 523	-	2 585	-	56 370
2013	115	44 886	576	179	6 523	1617		-	53 895
2014	120	43 159	385	169	3 262	-		-	47 095
2015	146	42 136	254	160	-	-		30	42 725
2016	122	41 447	123	32	-	-		198	41 922
2017	35	41 697	97	261	87	-		174	42 351
2018	46	41 541	101	143	100			190	42 119

* programme 338 : dotation de la Banque européenne d'investissement, programme 339 : recapitalisation de Dexia,

Source : Cour des comptes

Graphique n° 5 : Évolution sur 10 ans des dépenses de la mission (en Md€)



La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2018 – 2022 a fixé une trajectoire de diminution progressive des crédits affectés à la mission (hors charge de la dette).

Le montant de l'enveloppe (hors dette) devrait ainsi passer de 0,58 Md€ en 2018 à 0,43 Md€ en 2019 et 2020. L'exécution de la mission (0,58 Md€) respecte l'objectif fixé pour l'année 2018.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Reports de CP et évolution des charges à payer

Il n'y a pas eu de reports de crédits sur la mission. La totalité des crédits disponibles a été consommée en 2018 sur les programmes 145 – *Épargne* et, 336- *Mécanisme européen de stabilité* et 344 – *Fonds de soutien des emprunts à risques*. Les autres programmes sont dotés de crédits évaluatifs.

1.4.2 Restes à payer

Les programmes 114, 117 et 145 fonctionnement en AE=CP et ne comportent pas d'engagements non soldés au titre des années antérieures.

Tableau n° 4 : Restes à payer des programmes de la mission

En M€	Restes à payer au 31/12/2017	Restes à payer au 31/12/2018
P.114 – Appels en garantie	0	0
P.117 – Charge de la dette	0	0
P.145 - Épargne	0	0
P.344 – Fonds de soutien emprunts à risques	2 504	2 064

Source : RAP 2019

Seul le programme 344 correspondant au fonds de soutien aux collectivités locales ayant souscrit des emprunts à risque comporte un reliquat important d'engagements non encore payés. Le dispositif est cependant désormais clos et les paiements s'étaleront jusqu'en 2027.

La forte réduction des restes à payer entre 2017 et 2018 (- 440 M€) s'explique d'une part par les paiements ayant eu lieu en 2017 (190 M€) et par le retrait de 250 M€ d'autorisations d'engagement devenues inutiles au regard du montant réel des conventions signées.

Les restes à payer effectifs par rapport aux conventions sont encore inférieurs (1 954 M€) et laissent ouverte la possibilité d'un retrait d'AE supplémentaire.

1.4.3 Le respect de la loi de programmation

La loi de finances pour 2019 a doté la mission de 410 M€ (hors charges de la dette). La dotation du programme 145 (102 M€) apparaît plus conforme aux dépenses prévisibles et offre moins de marge de sous-exécution.

Une éventuelle dotation au titre du MES en 2019 (pour un montant équivalent de 100 M€, toutes choses égales par ailleurs) pourrait ainsi

entraîner un dépassement de l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques (430 M€).

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n° 114 « Appels en garanties de l'État » : une exécution moindre que prévue

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 budgétaire² à partir du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*.

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

2.1.1.1 L'évolution des encours de garanties octroyées par l'État

L'encours sur lequel portent les garanties de l'État s'élevait, fin 2018, à 767 Md€³ répartis entre :

² En contrepartie des garanties et des assurances qu'il accorde l'Etat perçoit par ailleurs des recettes qui se sont élevées à 1,25 Md€ en 2018 (ligne 2602 à 2604 du budget général).

³ Source : CGE 2018 (périmètre dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif). En 2018, la comptabilisation des garanties à l'export a été fortement modifiée. Les données ci-dessus ne sont ainsi pas exactement comparables avec celles mentionnées dans la note d'exécution budgétaire pour l'année 2017. Au-delà des engagements hors bilan retracés ci-dessus, une partie des encours fait désormais l'objet de provisions inscrites au bilan (3,5 Md€ en 2018, 3,2 Md€ en 2017). De même, les promesses de garantie sont retracées dans un autre agrégat (6,6 Md€ en 2018, 5,2 Md€ en 2017). (Cf. CGE 2018, notes 13 et 30).

Catégories d'engagements	Exemples	31/12/2017	31/12/2018
Dettes garanties ⁴	FESF, FGAS, Dexia, Unedic, AFD, UESL	207	211
Garanties liées à des missions d'intérêt général	BPIFrance Assurance export, livrets d'épargne, Natixis...	506	519
Garanties de passif	SNPE, CNIEG, CNP	40	37
Total		754	767

Source : Compte général de l'État 2018

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, au travers d'un « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État » (TIGRE).

Du point de vue budgétaire, les dépenses du programme 114 concernent généralement⁶, et principalement, les encours des procédures de garanties publiques à l'exportation gérées jusqu'au 31 décembre 2016 par la Coface et depuis le 1^{er} janvier 2017 par BPIFrance Assurance Export.

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 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 à l'exception de l'année 2017 toutefois (cf. infra).

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

2.1.1.2 Les garanties mises en œuvre en 2018

Quatre nouvelles garanties avaient été autorisées par le Parlement fin 2017 (LFR pour 2017). Toutes n'ont pas été mises en œuvre en 2018.

Bénéficiaire	Objet	Montant max. autorisé	Garantie accordée
Comité d'organisation des JO 2024 ⁷	Remboursement, en cas d'annulation des JO, des avances versées par le CIO	1,2 Md€	-
Comité d'organisation des JO 2024 ⁸	Déficit budgétaire ponctuel (emprunts de trésorerie de deux ans maximum)	93 M€	93 M€ ⁹
Unédic ¹⁰	Emprunt annuel	4,5 Md€	3,5 Md€ ¹¹
Caisse des dépôts et consignations ¹²	Engagement conclu avec la société Action Logement Services de payer le montant de la bonification des prêts contractés par les organismes de logement social auprès du fonds d'épargne. Cette garantie couvre l'éventuel non-paiement des montants dus par ALS à la CDC et consignations au titre de cet engagement.	1,2 Md€	1,2 Md€ ¹³

Source : DGT et Légifrance

⁷ Art. 81 de la LFR pour 2017.

⁸ Art. 81 de la LFR pour 2017.

⁹ Deux arrêtés du 29 mars 2018 accordant la garantie de l'État à deux emprunts respectivement de 39 et 15 M€ et deux arrêtés du 19 décembre 2018 pour 19,5 M€ chacun.

¹⁰ Art. 82 de la LFR pour 2017.

¹¹ Arrêtés des 10 avril et 10 juillet 2018. Seul un volume d'emprunt de 2,25 Md€ a finalement été émis par l'Unédic.

¹² Art. 83 de la LFR pour 2017.

¹³ Convention tripartite État-ALS-Caisse des dépôts et consignation du 5 juin 2018.

Par ailleurs, le dispositif Nacre, instauré en 2009 pour garantir les avances remboursables sans intérêt accordées aux personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi et qui créent ou reprennent une entreprise à partir des ressources du fonds d'épargne, qui était échu fin 2017, avait été prolongé d'un an¹⁴ dans la limite globale de 0,5 Md€¹⁵.

D'autres garanties ont par ailleurs été accordées en 2018, sur la base de textes plus anciens. Il s'agit notamment de garanties accordées de manière récurrente :

- à l'Agence française de développement pour des prêts au développement économique¹⁶ au Cameroun, au Gabon et au Tchad ;
- à divers musées nationaux pour des expositions sur Picasso et le Cubisme.

En outre la garantie de 150 M€ au Grand Palais pour son schéma de rénovation (art. 128 de la LFR pour 2016) a été octroyée en 2018.

2.1.2 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 »¹⁷ (action n°1), « Soutien au domaine social, logement, santé »¹⁸ (action n°2), « Financement des entreprises et industrie »¹⁹ (action n°3) et « Développement international de l'économie française » (action n°4).

¹⁴ Il a de nouveau été prolongé pour l'année 2019 (art. 214 de la LFI pour 2019).

¹⁵ Art. 85 de la LFR pour 2017.

¹⁶ Art.29 de la LFR du 3 août 1981.

¹⁷ 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.

¹⁸ Notamment les prêts à l'accession sociale et les prêts à taux zéro (PTZ, NPTZ, PTZ+, éco prêt) gérés par le SGFGAS, le fonds d'épargne (livrets réglementés) et le financement des régimes d'assurance chômage gérés par l'Unédic.

¹⁹ 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).

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Les dépenses étaient évaluées à 104 M€ en AE et CP en LFI pour 2018. Seuls 45 M€ ont finalement été consommés.

Depuis 2012, l'exécution du programme s'est établie comme suit :

Tableau n° 5 : Exécution du programme 114 par action

En AE=CP en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
01. Agriculture et environnement	0	0	0	0	0	0,1
02. Soutien au domaine du social, logement, santé	7,2	9,1	15,5	22,6	32,2	25,0
03. Financement des entreprises et industrie	0,4	1,7	4,7	1,5	2,8	1,4
04. Développement international de l'économie française	106,8	109,6	125,3	97,5	0	18,2
05. Autres garanties	0,1	0	0	0	0	0
Programme 114	114,5	120,4	145,5	121,6	35,0	44,6

Source : direction générale du Trésor

La dépense de l'action n° 3 est liée, comme en 2017, à la garantie apportée à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)²⁰.

La dépense de l'action n° 2 concerne en totalité les garanties appelées au titre du soutien au domaine du logement dans le cadre du Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS). La dépense était particulièrement dynamique ces dernières années (+42 % en 2017), en lien avec l'évolution de l'encours des prêts garantis (prêts à l'accession sociale, prêts à taux zéro, éco-prêts) et, partant, des sinistres.

Elle s'est cependant ponctuellement tassée en 2018, du fait d'un repli des sinistres déclarés par le principal établissement de crédits (Crédit foncier de France) du fait de difficultés de fonctionnement dans les déclarations. La dotation prévue en LFI pour 2018 (38,3 M€) a donc été sous-consommée (de 25 M€).

²⁰ 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.

Tableau n° 6 : Sinistres sur les prêts garantis dans le cadre du FGAS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	1 ^{er} sem.2018
Déclarés	326	341	406	1 018	1 223	1 566	436
Indemnisés	295	342	483	953	1 202	1 548	546

Source : PLF pour 2019

L'action n° 4 *développement international de l'économie française*, qui retrace principalement les garanties délivrées par l'État²¹ au titre des procédures gérées anciennement par la Coface et désormais par BPI France Assurance Export, a de nouveau donné lieu à une dépense en 2018²², correspondant aux déficits constatés en 2017.

Ceux-ci ont cependant été très inférieurs à ce qui était anticipé (63 M€ dont 32 M€ pour l'assurance prospection et 30 M€ pour le risque exportateur), seule l'assurance prospection ayant finalement été déficitaire.

Tableau n° 7 : Exécution de l'action n°4 du programme 114

AE-CP / exécution M€ au 31.12		2013	2014	2015	2016	2017	2018
04.01	Assurance-crédit	0	0	0	0	0	0
04.02	Assurance-prospection	95,1	106,1	111,2	79,4	0	18,2
04.03	Garantie de change	0	2,6	4,3	7,5	0	0
04.04	Garantie de risque économique	1,8	0,9	4,8	0,1	0	0
04.05	Garantie de taux Natixis	0	0	0	0	0	0
04.06	Garantie du risque exportateur	9,9	0	5	10,5	0	0
	Total	106,8	109,6	125,3	97,5	0	18,2

Source : DGT

²¹ La procédure d'assurance-crédit est quant à elle généralement bénéficiaire et donne lieu à un reversement au budget général au travers d'une recette non fiscale. Cette recette est étudiée dans la note d'exécution budgétaire consacrée au compte de commerce de « soutien financier au commerce extérieur ».

²² En 2017, exceptionnellement, l'action n'avait pas généré de dépenses budgétaires.

Globalement, la dépense, notamment l'assurance prospection, s'est fortement réduite par rapport aux années précédentes.

Cette diminution est cependant pour partie conjoncturelle.. La prise en charge de 50 % des dépenses de prospection couvertes est désormais avancée, ce qui accroîtra à court terme le déficit de la procédure pour la période de montée en charge du nouveau régime.

Le sinistre attendu au titre du risque exportateur ne s'est, quant à lui, finalement pas réalisé.

2.2 Programme n° 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »

Les crédits du programme 117 - Charge de la dette et trésorerie de l'État viennent équilibrer la section 1 (« opérations relatives à la dette primaire et à la gestion de la trésorerie ») du compte de commerce 903 - Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. 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.

En 2018, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a atteint 41,5 Md€ avant opérations de swaps, soit 0,3 Md€ au-dessus de la prévision de la loi de finances initiale. Ce surcroît de dépenses provient d'une inflation plus forte qu'anticipée aussi bien en France (1,7 % contre 1,1 % prévu en LFI) qu'en zone euro (1,6 % contre 1,2 %)²³. Les charges d'indexation des obligations indexées ont ainsi excédé de 0,9 Md€ la prévision de la LFI. Elles n'ont été que partiellement compensées par le niveau des taux à court (- 0,4 Md€) et moyen et long terme (- 0,2 Md€) plus faible qu'attendu.

²³ Chiffres d'inflation de mai à mai sur laquelle repose l'essentiel de la charge budgétaire d'indexation.

Tableau n° 8 : Aperçu général de l'exécution 2018 du programme 117 (AE=CP) en M€

	PGM 117	Action	
		n° 01	n° 03
		Dette	Trésorerie de l'État
LFI	41 197	40 235	962
Crédits annulés	-	-	-
LFR du 28 décembre 2017	+ 453		
Dépenses exécutées	41 541	40 473	1 068

Source : Agence France Trésor

La charge de la dette a fait l'objet d'une révision à la hausse en loi de finances rectificative à hauteur de 453 M€.

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

2.3 Programme n° 145 « Épargne » : une sous-exécution qui perdure

Le programme 145 – *Épargne* a été doté de 150 M€ en loi de finances initiale pour 2018. 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.

Il porte également les dépenses fiscales liées à l'épargne réglementée (principalement des exonérations d'imposition sur le revenu des intérêts de produits d'épargne ou de sommes versées en épargne salariale), pour un montant évalué à 5,9 Md€ en 2018 soit environ quarante fois le montant des crédits initiaux du programme.

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 correspond à l'action n° 2 « Instruments de financement du logement » orientée vers des publics spécifiques.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

La dépense budgétaire s'est stabilisée en 2018, après la diminution rapide engagée en 2010²⁴. L'exécution s'établit comme suit (AE=CP) :

Tableau n° 9 : Exécution du programme 145

Exécution en M€ en AE=CP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Épargne logement	572,8	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0
Instruments de financement du logement	3,1	2,6	2,2	1,7	1,3	1,0
Programme 145	575,9	385,4	253,5	123,1	97,1	101,0

Source : DGT

2.3.1 L'épargne-logement

La dépense liée à l'épargne logement (action n° 1) s'établit à 100 M€ au lieu de 148 M€ prévus en LFI.

Les dépenses sont composées de manière marginale de dépenses de fonctionnement liées aux remboursements des frais de liquidation de primes du Crédit Foncier et frais de gestion de la SGFGAS pour le suivi des opérations d'épargne-logement (titre 3) et, pour l'essentiel, de dépenses d'intervention (titre 6).

Celles-ci financent le remboursement, par l'État, des primes versées par les banques aux épargnants lors de la clôture des PEL²⁵ et des CEL. Il n'y a plus de prime d'État pour les PEL et les CEL ouverts depuis le 1^{er} janvier 2018 (cf. *infra*).

Le versement de la prime est conditionné à la souscription d'un prêt épargne-logement pour les PEL ouverts après le 12 décembre 2002.

**Tableau n° 10 : Exécution de l'action n°1 du programme 145 –
Épargne, par titre**

CP en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Titre 3	0,6	0,7	1,7	1,5	1,5	1,8
dont CFF	0,6	0,5	1,0	0,7	0,6	0,6
dont SGFGAS	-	0,2	0,7	0,8	0,8	1,1
Titre 6	572,2	382,0	249,6	120,0	94,3	98,3
Total	572,8	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0

Source : Chorus et RAP

²⁴ En 2010, la dépense budgétaire s'élevait à 1,3 Md€ sur le programme. Elle a constamment diminué depuis.

²⁵ La prime d'État est comprise entre 1000 et 1525 € selon la date d'ouverture du PEL. Elle est de 1144 € maximum pour les CEL ouverts avant 2018.

La faiblesse de la dépense par rapport aux prévisions de loi de finances initiale s'explique par le comportement des épargnants. Compte tenu des taux d'intérêt attractifs de ce produit, ceux-ci préfèrent conserver leur épargne sur PEL plutôt que de procéder à la clôture du plan.

Les taux de rémunération des PEL (entre 1,0 % et 2,5 % pour les PEL ouverts depuis 2003) sont en effet aujourd'hui supérieurs aux autres produits d'épargne.

De plus, le niveau élevé des taux des prêts PEL²⁶ et des CEL a rendu ces derniers peu attractifs par rapport à ceux des crédits classiques offerts par les réseaux bancaires.

2.3.2 Les instruments de financement du logement

La dépense au titre de l'action n° 2 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 extinction²⁷. La dépense est donc logiquement en diminution et s'établit à 1 M€ pour l'année 2018.

Les frais de gestion et de contrôle représentent à peu près le même montant que les dépenses d'intervention.

²⁶ Par exemple, le taux de prêts d'épargne-logement pour les PEL ouverts entre le 1^{er} mars 2011 et le 31 janvier 2015 est de 4,2 % ; celui des PEL ouverts entre le 1^{er} février 2015 et le 31 janvier 2016 est de 3,2 %. Il est de 2,70 % pour les PEL ouverts entre le 1^{er} février 2016 et le 31 juillet 2016 et de 2,20 % pour les plans ouverts à compter du 1^{er} août 2016.

²⁷ Il s'agit des « prêts spéciaux du Crédit Foncier », constitués de prêts des régimes antérieurs à 1977 et de prêts accordés en outre-mer, bénéficiant de bonifications d'intérêts et de l'activité de contrôle des prêts d'accession à la propriété par le SGFGAS.

**Tableau n° 11 : Exécution de l'action n°2 du programme 145 –
Épargne, par titre**

Crédits de paiement, M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Contrôle des prêts aidés pour l'accession à la propriété par le SGFGAS et Commission de gestion des prêts dans les DOM du CFF (titre 3)	1,31	1,11	0,87	0,72	0,56	0,40
Bonification de prêts spéciaux du CFF (titre 6)	1,78	1,53	1,33	0,96	0,78	0,56
Total	3,09	2,64	2,20	1,68	1,34	0,96

Sources : Chorus et DGT

2.3.3 La réforme intervenue en loi de finances initiale pour 2018

Les PEL et CEL ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 ont été réformés dans le cadre de la LFI pour 2018. D'une part, ils se voient appliquer la nouvelle fiscalité de l'épargne et sont donc soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU) qui réunit prélèvements sociaux et imposition des revenus du capital. D'autre part, la prime d'État à la clôture des produits a été supprimée.

Au regard des conditions réglementaires permettant le versement de la prime d'épargne logement, l'impact budgétaire de la suppression de la prime a été nul en 2018 et extrêmement limité en 2019. Il ne sera sensible qu'à partir de 2022.

La prime d'épargne ne peut en effet être versée que si le plan ou le compte est arrivé à terme ou est clôturé après une période minimale, de 4 ans pour les PEL (avec une possibilité de clôturer le plan entre le 3^e et 4^e anniversaire mais avec une prime réduite de moitié), et de 18 mois au moins pour les CEL.

Ainsi, aucun PEL ou CEL ouvert à compter du 1^{er} janvier 2018 n'aurait en tout état de cause bénéficié de la prime d'épargne en 2018.

Le dispositif de versement des primes d'État s'éteindra lorsque les PEL ouverts avant le 1^{er} mars 2011 seront clos. En effet, avant cette date, la durée de détention d'un PEL était illimitée, et les détenteurs conservent leur droit à prime (automatiquement pour les PEL antérieurs au

12 décembre 2002, sous condition ensuite). Pour les CEL, qui ont également une durée illimitée, il faudra attendre la clôture des CEL ouverts jusqu'au 31 décembre 2017.

2.4 Programme n° 168 « Majoration de rentes » : la dernière année du dispositif

2.4.1 La fin du 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.

Dans un référé du 21 juillet 2017 adressé au ministre de l'économie et au ministre des comptes publics, la Cour avait estimé que cette prise en charge n'était désormais plus justifiée du fait notamment de la disparition de la forte inflation et de la santé financière des sociétés d'assurance et des mutuelles. Elle avait dès lors recommandé la suppression de la contribution budgétaire de l'État.

L'article 142 de la loi de finances pour 2018 a supprimé la quote-part de l'État dans le financement des majorations légales de rentes viagères à compter du 1^{er} janvier 2018. Le remboursement effectué en 2018 était donc le dernier. Le programme 168 a été supprimé dans la LFI pour 2019.

2.4.2 L'exécution 2018

Lors de la gestion 2016, un report de charges de 117,4 M€ sur l'exercice 2017 avait eu lieu, correspondant au non-paiement des sommes dû à cinq compagnies d'assurance. Les crédits correspondants ont fait l'objet d'un report. En 2017, l'État avait résorbé ses arriérés et payé 260,9 M€ sur l'exercice 2017 correspondant à 117,4 M€ au titre des reports

de charges de 2016 et 143,5 M€ pour les remboursements dus au titre de 2017.

L'exécution 2018, qui ne correspond donc qu'au seul exercice 2018, retrouve donc une tendance habituelle et s'élève à 142,5 M€.

Tableau n° 12 : Exécution du programme 168

2013	2014	2015	2016	2017	2018
179,2	169,0	159,8	32,1	260,9	142,5

Source : direction générale du Trésor

2.5 Programme n° 336 « Dotation du mécanisme européen de stabilité » : une compensation de l'érosion du capital du MES

Le mécanisme européen de stabilité (MES), instauré en 2012, repose sur un capital souscrit par les États dont la monnaie est l'euro selon une clé de contribution, dont 20,2471 % pour la France. Le capital autorisé du MES est fixé à 704,8 Md€, et se compose de parts libérées (80,5 Md€) et de parts appelables (624,3 Md€). La souscription de la France au capital autorisé est de 142,7 Md€, dont 16,3 Md€ de parts libérées. Les dépenses à ce titre (16,3 Md€) sur le programme 336 ont eu lieu de 2012 à 2014²⁸. Le programme n'avait pas été mouvementé depuis.

Le MES a effectué trois dépôts de fonds auprès de la Banque de France en avril 2017 (26 Md€), en juin 2017 (4 Md€) et en septembre 2017 (1 Md€), soit un montant total de 31 Md€.

La Banque de France a prélevé mensuellement les intérêts dus sur ces dépôts, en raison du taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 %)²⁹.

Ces intérêts avaient donc réduit le montant de la part du capital du MES placé à la Banque de France à hauteur de 86,7 M€ en 2017 et, au 31 décembre 2017, ces dépôts s'élevaient donc désormais à 30,9 Md€.

Par courrier du 10 mai 2017, le ministre des finances s'était cependant engagé auprès du directeur général du MES à assurer la

²⁸ 6,5 Md€ en 2012, 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014.

²⁹ La BCE a adopté pour la première fois en juin 2014 un taux de dépôt négatif. Elle l'a encore abaissé en mars 2016, le taux passant de - 0,3 % à - 0,4 %.

neutralité de ce placement sur le capital de l'institution en indiquant que la France était disposée à restituer au MES l'équivalent des intérêts qui seront perçus par la Banque de France sur ce dépôt.

Il ne s'agit pas d'une décision prise au niveau européen, mais l'engagement de la France était seulement conditionné au fait que d'autres États membres prennent un engagement similaire.

L'Allemagne ayant également pris un engagement en ce sens, une dotation de 86,7 M€ avait ainsi été inscrite en loi de finances rectificative pour 2017.

L'État avait également indiqué que cet engagement serait poursuivi les années suivantes, tant que le taux de la facilité de dépôt serait maintenu négatif.

Aucune dotation n'avait, pour autant, été prévue à ce titre, ni dans la LFI pour 2018, ni dans la LFR.

Une ouverture de crédit de 100 M€ a eu lieu par décret, le 26 décembre 2018, en provenance du programme « dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « crédits non répartis » (cf. supra).

Aucun crédit n'est encore prévu dans la LFI pour 2019.

2.6 Programme n° 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » : une exécution conforme aux prévisions

Le programme retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux collectivités ayant souscrit des prêts et contrats financiers à risque créé par l'article 92 de la LFI pour 2014. Ce fonds, doté de 3 Md€³⁰, bénéficie à 579 collectivités (cf. annexe n°2) et prend en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé, versées par les collectivités pour se défaire de ces contrats.

La Cour a procédé à l'analyse de la création de ce dispositif dans le cadre de son rapport public annuel 2018³¹.

³⁰ Initialement doté de 50 M€ d'AE en LFI 2014 puis de 1,4 Md€ d'AE supplémentaires en LFI 2015, le fonds a été porté à 3 Md€ d'AE par la loi de finances rectificative pour 2015.

³¹ Cour des comptes, « *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques* », rapport public annuel, février 2018 p.93 et suivantes.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

2.6.1 Les dépenses budgétaires du programme 344

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

Tableau n° 13 : Crédits disponibles et exécution budgétaire du fonds de 2014 à 2018 (en K€)

	Titre 6 dépenses d'intervention		Titre 3 fonctionnement		Total programme	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2014	50 000	50 000			50 000	50 000
FDC 2014	11 500	11 500			11 500	11 500
Total ouverts 2014	61 500	61 500	-	-	61 500	61 500
Exécution 2014	-	-			-	-
Reports 2014 vers 2015	61 500	61 500	-	-	61 500	61 500
LFI 2015	1 426 500	49 500	500	500	1 427 000	50 000
FDC 2015	11 500	11 500			11 500	11 500
LFR 2015	1 500 000				1 500 000	-
Total ouverts 2015	2 999 500	122 500	500	500	3 000 000	123 000
Exec 2015	2 998 996	29 853	285	-	2 999 281	29 853
Reports 2015 vers 2016	-	92 647	719	500	719	93 147
LFI 2016	-	99 882	-	118	-	100 000
Désengagement d'AE	55 015				55 015	-
Annulations	- 55 015	- 3 925			- 55 015	- 3 925
FDC 2016	11 500	11 500			11 500	11 500
Total 2016	11 500	200 104	719	618	12 219	200 722
Exécution 2016	11 500	197 558	42	164	11 542	197 722
Exécution Chorus*	- 43 515	197 558	42	164	- 43 473	197 722
Reports 2016 vers 2017	-	3 000	677	-	677	3 000
LFI 2017	-	183 163	-	93	-	183 256
FDC 2017	11 500	11 500			11 500	11 500
Désengagement d'AE	50 000				50 000	-
Annulations	- 50 000	- 23 739			- 50 000	- 23 739
Total 2017	11 500	173 925	677	93	12 177	174 018
Exécution 2017	11 500	173 968	36	36	11 536	174 004
Exécution Chorus	- 50 000	173 968	36	36	- 49 964	174 004
Reports 2017 vers 2018	-	-	641	14	641	14
PLF 2018	-	183 825	-	92	-	183 917
FDC 2018	11 500	11 500			11 500	11 500
Désengagement d'AE	250 009				250 009	-
Annulations	- 250 009	- 5 518			- 250 009	- 5 518
Total 2018	11 500	189 808	641	105	12 141	189 913
Exécution 2018	11 500	189 860	30	39	11 530	189 898
Exécution Chorus	- 250 009	189 860	30	39	- 249 979	189 898

Source : DGFfiP

a) La consommation des autorisations d'engagement

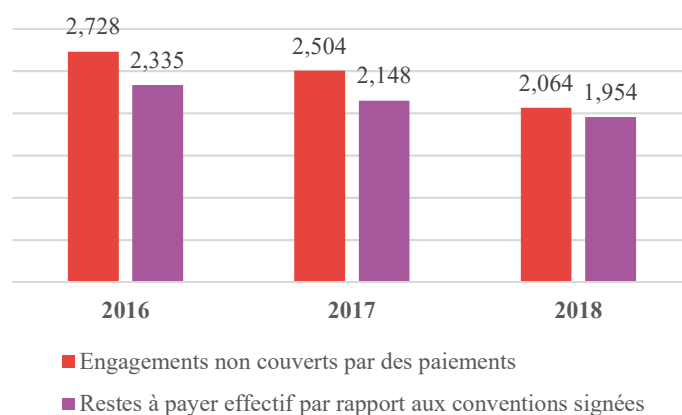
La quasi-totalité des 3 Md€ d'autorisations d'engagement ouvertes en 2015 ont été engagées lors de l'exercice 2015.

La consommation atypique de -250 M€ constatée en 2018 résulte de plusieurs éléments :

- l'engagement et le désengagement des 11,5 M€ de recettes des fonds de concours des contributions de l'année 2018 de Dexia et de la SFIL (cf. encadré) ;
- le désengagement, puis l'annulation de 250 M€ d'AE³² qui ne nécessiteront finalement pas de couverture en CP (écart entre les 3 Md€ engagés et les 2,56 Md€ d'aides décidés).

Ce désengagement des AE, devenues désormais inutiles, était souhaitable. Les restes à payer effectif des conventions signées (1,95 Md€) est désormais proche des engagements budgétaires non couverts par des paiements (2,06 Md€).

Graphique n° 6 : Engagements budgétaires non payés et restes à payer des conventions



Source : Dgfp

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

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

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

³² Après 50 M€ en 2017.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

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 permet de suivre les engagements des fonds de concours et de l'apport du budget général.

b) La consommation des crédits de paiement

Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 189,9 M€ et 5,5 M€ ont été annulés dans le cadre en LFR pour 2018.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,04 M€ correspondant aux études réalisées par la Banque de France.

Les crédits versés à l'ASP pour le paiement des aides aux collectivités ont représenté 189,8 M€.

2.6.2 La gestion du fonds par l'Agence des services de paiement

L'Agence des services de paiement disposait d'un reliquat de trésorerie de 11,9 M€ au 1^{er} janvier 2018. Trois versements ont été réalisés par l'État au bénéfice de l'Agence en cours d'année pour un montant total de 189,8 M€, aux mois de mars (80 M€) et septembre (94 M€ et 16 M€).

Au final, l'ASP a versé 194,8 M€ d'aides en 2018 et disposait de 7 M€ de solde de trésorerie en fin d'année.

En M€	2014	2015	2016	2017	2018
Solde de trésorerie au 1 ^{er} janvier	43,5	43,5	25,4	12,2	11,9
Crédits budgétaires reçus	0	29,9	197,6	174,0	189,8
Ressources disponibles pour l'année	43,5	73,4	223,0	186,2	201,7
Décaissements de l'année	0	47,9	210,8	174,3	194,8
Solde de trésorerie au 31/12	43,5	25,4	12,2	11,9	7,0

Source : DGFIP

L'augmentation des décaissements entre 2017 et 2018³³ (+20,1 M€) provient du fait que certaines collectivités ont pu bénéficier du versement anticipé du solde d'aides (199 prêts) pour une dépense de 11,1 M€³⁴.

Cette anticipation des versements est possible depuis l'arrêté du 2 juin 2017 modifiant l'arrêté du 22 juillet 2015, qui autorise le fonds à déroger au paiement de l'aide par fraction égale annuelle. L'arrêté avait été pris conformément à la décision du Comité national d'orientation et de suivi du 26 avril 2017.

Le solde de l'accroissement de la dépense provient du décaissement des premières annuités d'aides au remboursement anticipé d'emprunts des collectivités qui avaient opté, dans un premier temps, pour le dispositif dérogatoire de prise en charge des intérêts dégradés puis choisi, dans un second temps, de désensibiliser leur prêt³⁵. Dans ce cadre, les collectivités bénéficient d'un rattrapage (versement de plusieurs annuités la première année) puis reçoivent ensuite une annuité par année jusqu'en 2028.

Ainsi que l'avait noté la Cour dans son insertion au rapport public 2017, le régime dérogatoire constitue le principal sujet de gestion du dispositif dans les prochaines années. Budgétairement, une sortie du régime dérogatoire concentrée dans le temps peut donner lieu à un emploi supplémentaire de quelques millions d'euros par an de crédits de paiement, sans toutefois modifier le plafond d'aides notifiées.

Le régime dérogatoire

Le fonds de soutien intervient principalement par la voie d'une aide au remboursement anticipé des emprunts.

De manière dérogatoire, il peut prendre en charge une partie des intérêts dus sur les échéances dégradées, en dehors de tout remboursement anticipé.

³³ La diminution des décaissements entre 2016 et 2017 (-36,5 M€) était due au fait que la totalité des dossiers déposés en 2014 (hors versement en une fois) avaient bénéficié de deux versements en 2016, l'un au titre de l'aide de l'exercice 2015, le second au titre de 2016, ce qui avait majoré la consommation de crédits en 2016.

³⁴ 78 autres prêts (4,5 M€) ont été soldés en début d'année 2019.

³⁵ 113 M€ d'aides (27 prêts) ont ainsi basculé du régime dérogatoire (sur 266 M€ fin 2017) vers le régime normal. Il ne reste que 153 M€ de plafond d'aide sous régime dérogatoire fin 2018.

Cette aide peut être par période de trois ans reconductibles jusqu'au terme des contrats. La collectivité peut cependant demander à tout moment l'aide au titre d'un remboursement par anticipation³⁶.
--

2.6.3 Les contentieux sont désormais éteints

Deux contentieux étaient en cours début 2018 concernant deux communes, Melun et Fontenay-sous-Bois, qui ont contesté la règle selon laquelle un contrat ayant fait l'objet d'un accord de remboursement ou de résiliation anticipée antérieure au 1er 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 avait fait droit à ces deux communes le 3 mai 2016 (Fontenay-sous-Bois) et le 13 septembre 2016 (Melun).

Par un arrêt du 29 décembre 2017, la cour administrative d'appel de Paris a cependant annulé le jugement de première instance, et confirmé la décision de l'État relative à l'inéligibilité au fonds de soutien des prêts désensibilisés avant le 1^{er} janvier 2014.

Ces deux contentieux se sont éteints en 2018. S'agissant de Fontenay-sous-Bois, la commune ne s'est pas pourvue en cassation durant le délai légal de deux mois dont elle disposait. La commune de Melun, qui s'était, quant à elle, pourvue en cassation devant le Conseil d'État, a vu son pourvoi refusé au motif que le moyen soulevé n'était pas suffisant.

Aucun contentieux nouveau n'est apparu au cours de l'année 2018.

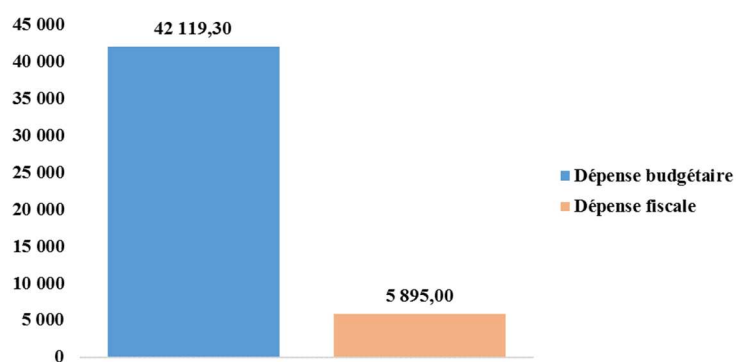
³⁶ L'article 6 du décret n°2014-444 du 29 avril 2014 modifié, prévoit que le dispositif dérogatoire permet à tout moment aux collectivités de refinancer leurs prêts et de bénéficier ainsi de l'aide définitive évoquée ci-dessus dès réception d'un avenant signé à la convention.

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

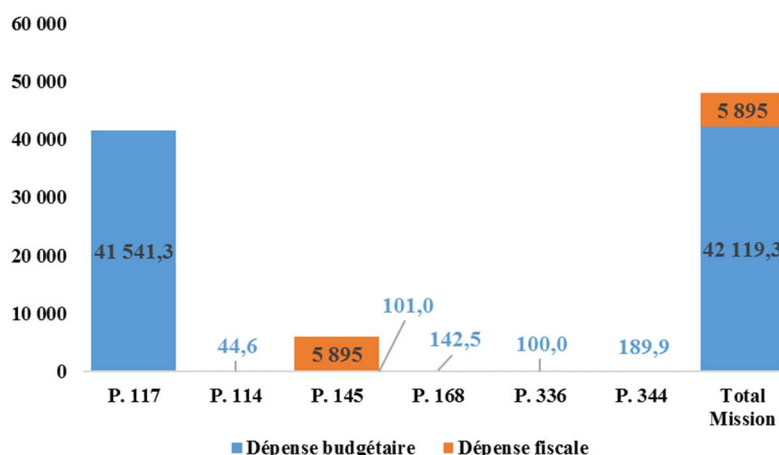
Cette partie analysera successivement les dépenses fiscales de la mission (3.1), l'évolution de la dépense (budgétaire et fiscale) sur dix ans (3.2) et le dispositif de performance de la mission (3.3).

3.1 Les dépenses fiscales sont relativement stables

Graphique n° 7 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



**Graphique n° 8 : Dépenses budgétaires et fiscales par programme
(en M €)**



Trente dépenses fiscales sont rattachées au programme 145 – *Épargne*, et représentent environ 5,7 Md€, parmi lesquelles les exonérations d'impôts applicables à l'assurance-vie, à l'épargne salariale, à l'épargne-logement, au livret A et assimilés, au plan d'épargne populaire, au livret de développement durable ou au livret d'épargne populaire.

Huit dépenses représentent 5,2 Md€ en 2018, soit 88 % du total. Quinze dépenses ont un coût unitaire inconnu ou inférieur à 10 M€. La dernière suppression de dépense fiscale remonte à 2014 et concernait l'exonération des intérêts des livrets d'épargne entreprise.

Les dépenses fiscales les plus importantes ont principalement été créées dans les années 70 et 80 et leurs dernières modifications ont eu lieu milieu des années 2000.

Seule la dépense fiscale concernant l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale (n°120108) a fait l'objet d'une modification récente, en 2015³⁷. Le coût de cette modification ne peut cependant pas être chiffré par l'administration et la mesure n'a pas été évaluée.

³⁷ La modification effectuée en 2015 a consisté à ajouter à l'intitulé de la dépense fiscale les mots « volontaire ou par défaut » afin de tenir compte de l'adoption de l'article 150 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances. Cet article a prévu l'affectation par défaut de l'intéressement sur le plan d'épargne entreprise

La DGT indique que l'ensemble des dépenses est discuté dans le cadre des conférences fiscales et qu'elle les évalue, elle n'a toutefois pu fournir à la Cour aucun document présentant le résultat de ces conférences et de ces évaluations des dépenses fiscales.

Tableau n° 14 : Montant des dépenses fiscales du programme 145 des dix dernières années (en M€)

2009 ³⁸	2010 ³⁹	2011 ⁴⁰	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
4 364	4 034	3 963	5 011	5 420	5 825	5 714	5 663	5 619	5 895

Source : RAP pour 2010 à 2017 et PLF pour 2019

Après avoir fortement progressé entre 2009 et 2014 (+33 %), le niveau global de la dépense fiscale est relativement stable depuis, mais sa composition évolue :

- le montant des exonérations des intérêts sur les livrets réglementés a été plus que divisé par deux depuis 2014, conséquence principalement de la diminution des taux servis par ces instruments ;
- les dépenses liées à l'épargne salariale ont progressé de plus de 20 % depuis 2014 et représentent désormais 36 % des dépenses fiscales totales du programme ;
- les exonérations à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) représentent désormais environ 0,5 Md€, soit près de 10 % des dépenses fiscales

(PEE) lorsque le salarié n'en demande pas le versement. Les sommes ainsi versées sur un PEE bénéficient également de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue pour les versements volontaires.

³⁸ Le montant des dépenses fiscales pour 2009 est de 4 314 M€ au RAP 2010. Pour obtenir une série homogène deux retraitements ont été effectués sur l'année 2009. D'une part, la DF n° 100112 "déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative PERP, PREFON etc" a été retirée pour 390 M€ car la DF a été déclassée en 2011 au motif qu'elle est regardée comme modalité de calcul de l'impôt. D'autre part, DF n°140101 était inscrite en 2009 sur la mission « ville et logement » programme 135 pour 440 M€. Elle est réintroduite ici.

³⁹ Le montant des dépenses fiscales pour 2010 est de 3474 M€ au RAP 2011. Il est augmenté de 560 M€ au titre de la DF n°140101 qui était inscrite en 2010 sur la mission « ville et logement » programme 135.

⁴⁰ Le montant des dépenses fiscales pour 2011 est de 3303 M€ au RAP 2012. Il est augmenté de 660 M€ au titre de la DF n°140101 était inscrite en 2011 sur la mission « ville et logement » programme 135.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

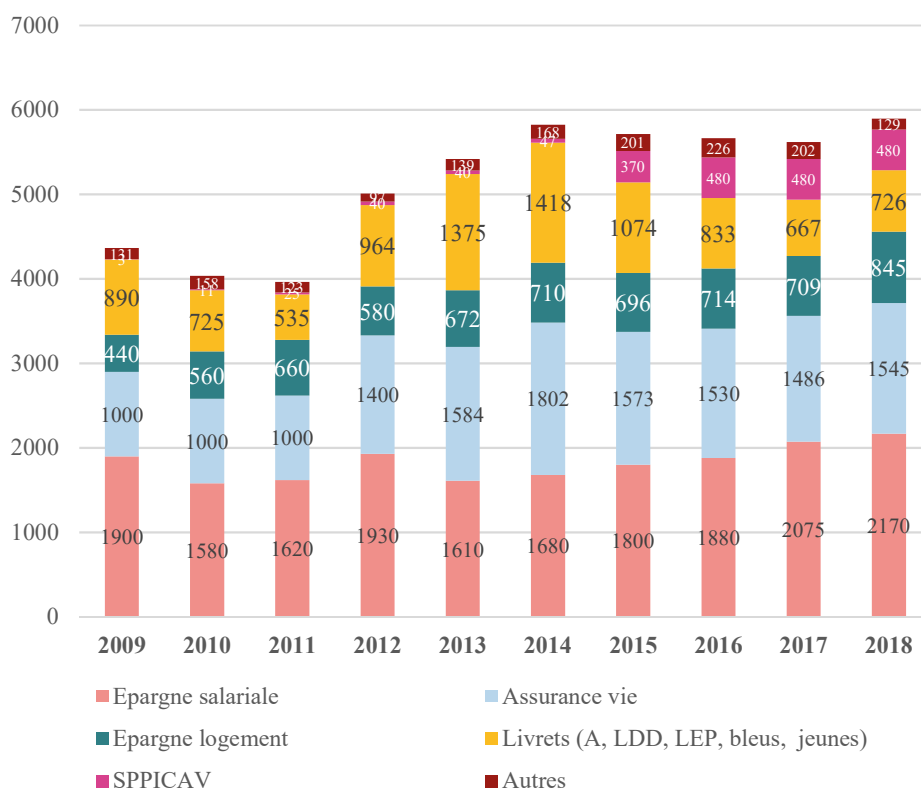
- totales. Cette forte augmentation est due principalement à un changement de périmètre⁴¹ ;
- enfin, les exonérations des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement ont progressé de plus de 20 % depuis 2014, en lien avec l'évolution des encours de PEL résultant de taux de rémunération attractifs⁴² et du maintien d'un stock élevé d'anciens plans très rémunérateurs⁴³.

⁴¹ La dépense fiscale n°300210 a été chiffrée en PLF pour 2016 sur la base de la dernière liste de sociétés agréées en 2010, transmise par l'AMF en 2012. L'actualisation de cette liste en PLF pour 2017 a permis de fiabiliser le chiffrage. La réévaluation de 321 M€ de son coût se décompose ainsi en 65 M€ dus à l'actualisation de la liste des sociétés agréées et 256 M€ auparavant comptabilisés sur la dépense n°300206 relative aux sociétés d'investissement immobilier cotée (SIIC) alors qu'elles sont agréées SPPICAV. L'impact global sur les dépenses fiscales de l'Etat est donc nul dès lors qu'il s'agit d'un transfert entre deux dépenses fiscales (source : Cour des comptes NEB *dépenses fiscales* 2016).

⁴² L'encours des PEL est passé de 197 Md€ fin 2013 à 270 Md€ fin 2017 (source : Observatoire de l'épargne réglementée, juin 2018).

⁴³ Fin décembre 2017, on dénombrait 15,1 millions de PEL ouverts, dont près des deux tiers (9,6 millions) sont rémunérés à 2,50 % (hors prime d'État), i.e. ouverts entre le 1^{er} août 2003 et le 31 janvier 2015. Les PEL ouverts avant juillet 2000 ne représentent que 5 % des plans mais concentrent 13 % des encours, en lien avec leur rémunération très élevée (source : Observatoire de l'épargne réglementée, juin 2018).

Graphique n° 9 : Dépenses fiscales en faveur de l'épargne, par type de dépenses



3.2 L'évolution de la dépense totale (budgétaire, fiscale) sur moyenne période : une dépense stabilisée depuis 2015

Sur une période de dix ans, les dépenses totales de mission ont fortement varié. Quatre grandes composantes peuvent être distinguées.

Des dotations en capital, ponctuelles et étroitement liées au contexte économique et financier *post* crise financière ont, durant les années 2012 à 2014 fortement augmenté les dépenses de la mission. Elles ont trait à des engagements européens (mécanisme européen de stabilité, recapitalisation de la banque européenne d'investissement dans le cadre du pacte européen

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

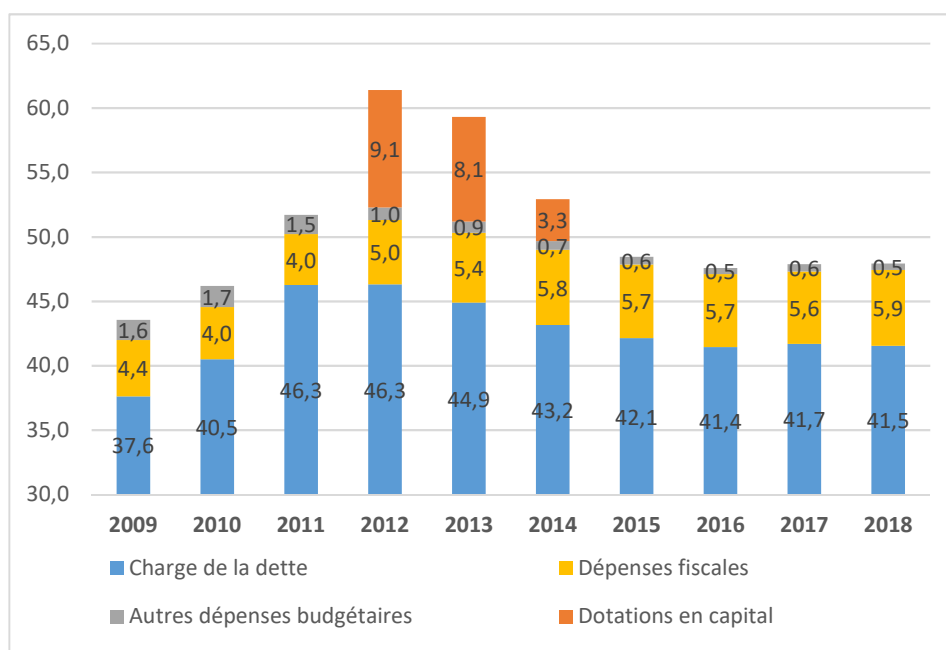
pour la croissance et l'emploi de 2012) ou bilatéraux (recapitalisation de Dexia conjointement avec la Belgique).

L'évolution des charges de la dette, ensuite, qui constitue le socle de la mission, explique la plus grande part des évolutions de la dépense de la mission.

Les autres dépenses budgétaires de la mission (épargne, garantie, majorations de rentes, emprunts à risques) sont relativement marginales dans l'évolution globale de la dépense. Ces charges ont toutefois diminué d'environ 1,2 Md€ depuis 2010, principalement sous l'effet de la réduction des dépenses du programme 145 « épargne », résultante du désintérêt pour les PEL en tant qu'outil de financement de l'acquisition d'un logement (cf. *supra*).

Les dépenses fiscales, dont le périmètre a très peu évolué, ont fortement progressé jusqu'en 2014 puis se sont stabilisées à près de 6 Md€.

Graphique n° 10 : Dépense budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2009-2018 (Mds €)



3.3 L'analyse de la performance : une démarche qui ne sert ni à la budgétisation ni au pilotage des dépenses

3.3.1 Programme 114 – Appels en garantie

Les indicateurs de performance du programme sont exclusivement relatifs à l'action n° 4 « Développement international des entreprises » et visent à refléter les risques pris par l'État dans son rôle de garant (*cf.* annexe n°4). Il s'agit notamment de l'indice moyen du portefeuille des risques de l'assurance crédits, du nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change et des cibles de niveau de risque en matière de risque exportateur.

En matière d'assurance-crédit la diminution de l'indice moyen pondéré⁴⁴ de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit sur les flux de prises en garantie de l'année 2018 (2,52 contre 3,91 en 2016) et celle du stock (2,76 contre 3,43 en 2016) traduisent une diminution du risque des garanties accordées, c'est-à-dire une activité tournée vers les pays moins risqués. Toutefois, plus que le chiffre de l'année, le risque pris doit davantage s'apprécier en tendance. Les résultats restent ainsi compris dans l'objectif de moyen terme compris entre 2 et 4,5.

S'agissant de la garantie exportateur, les résultats 2018 traduisent globalement une dégradation par rapport à 2017 et un éloignement des cibles envisagées pour 2020. Notamment les risques tendent à augmenter au-delà des anticipations.

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

Les indicateurs de performance de ce programme portent sur :

- les émissions de titres de dette (réalisation du programme et conditions d'exécution) ;
- la gestion de la trésorerie ;

⁴⁴ Le risque de crédit des différents États est évalué par l'OCDE sur une échelle de 0 à 7. Plus le risque financier lié au pays est important, plus la catégorie à laquelle appartient ce pays est élevée. Par exemple : 0 pour l'Allemagne, l'Autriche ou l'Australie, 3 pour l'Inde, 4 pour l'Algérie ou la Russie, 6 pour l'Égypte, 7 pour l'Afghanistan ou l'Éthiopie.

- le contrôle des risques avec en particulier un indicateur qui recense le nombre d'incidents d'exécution.

Ainsi, en 2018, ont été recensés 50 incidents soit moins qu'en 2017 (67 incidents) mais plus que l'objectif cible défini en PLF (aucun incident). Cet indicateur ne mesure toutefois qu'imparfaitement la performance de l'Agence France Trésor puisque, dans un certain nombre de cas, les incidents sont le fait d'intervenants extérieurs et l'AFT n'a que peu de prise directe sur leur survenue.

La cible du nombre d'incidents étant, légitimement, nulle, le caractère exogène de la majorité de ces incidents conduit chaque année au dépassement de l'indicateur et au non-respect de l'objectif.

Cet indicateur présente également un second défaut. Il est en effet décomposé selon les trois sous indicateurs suivants :

- incidents qui dégradent le solde du compte à la Banque de France ;
- incidents qui ne dégradent pas ou qui peuvent même améliorer le solde du compte à la Banque de France ;
- autres incidents.

Ce découpage n'est pas satisfaisant en ce qu'il crée une catégorie (« autres incidents ») peu lisible (tous les incidents peuvent être rangés dans l'une des deux catégories selon leur impact sur le solde du compte à la Banque de France). Pourtant, la plupart des incidents sont rattachés à cette catégorie.

Pour remédier à ce défaut de lisibilité, l'Agence France Trésor envisage de revoir, à compter du PLF pour 2020, la ventilation des incidents selon qu'ils ont un impact positif, négatif ou sont sans impact sur le solde du compte de l'État à la Banque de France.

3.3.3 Programme 145 – Épargne

L'objectif de « *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. L'atteinte de l'objectif est notamment mesurée par :

- le montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du livret de développement durable et solidaire fait globalement apparaître une baisse du coût fiscal de l'existence des livrets réglementés depuis 2013 en lien avec la baisse des taux de

rémunération des livrets. Le montant a diminué en 2018 en raison de la mise en place du taux de prélèvement forfaitaire qui a réduit le taux de prélèvement global ;

- 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.

Ainsi que l'indique le ministère, cet indicateur, pris isolément et sur une période de temps courte, n'est pas pertinent pour évaluer l'efficacité du fléchage de l'épargne réglementée vers le financement du logement social. En effet, la période de taux bas actuelle est très particulière et liée à une politique monétaire non-conventionnelle.

Dans une situation économique plus classique, le taux du Livret A se situe entre les taux courts et l'inflation. Le taux moyen obligatoire est donc supérieur au taux du Livret A ce qui confère un réel avantage de taux au secteur HLM. Cet indicateur n'est donc pertinent que sur plusieurs années et plusieurs cycles économiques.

3.3.4 La performance et la budgétisation

Les objectifs sont hétérogènes et sont, soit de niveau politique (par exemple « favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne ») soit des objectifs d'efficacité ou de qualité de service (tels que « couvrir le programme d'émission dans les meilleures conditions d'efficacité et de sécurité »).

Des politiques dépassent largement le champ de certaines missions, ce qui rend peu pertinents les indicateurs correspondants : ainsi les indicateurs correspondant à l'objectif « favoriser l'investissement dans le logement en préservant l'équilibre financier du fonds d'épargne » (notamment ceux portant sur le montant de l'avantage de taux consenti par le fonds d'épargne, taux de clôture des PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement) ne sont pas atteints depuis longtemps, sans que cela permette de juger de l'efficacité de la politique en faveur du logement, puisque celle-ci prend bien d'autres formes.

En outre, les objectifs et les indicateurs de la mission n'influent pas sur la budgétisation des crédits. Ils ne servent pas non plus d'outils de pilotage à l'administration.

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Aucun indicateur n'a fait l'objet, à la connaissance de celle-ci, d'une reprise dans la presse ou d'autres publications.

Enfin, le ministère n'est pas en mesure d'estimer les moyens humains consacrés au dispositif de performance.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2017

La Cour n'avait pas formulé de recommandation au titre de l'exercice 2017.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2018

La Cour formule une recommandation au titre de l'exercice 2018 :

Recommandation n°1 : Inscrire en loi de finances initiale une dotation au titre de la rétrocession au mécanisme européen de stabilité des intérêts perçus par la Banque de France sur le capital placé auprès d'elle

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

	Nom de la publication	Date	Lien internet
Référé	« <i>Le fonds d'épargne</i> »	7 mars 2017	https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-fonds-depargne
Référé	« <i>Prise en charge par le budget de l'État des majorations de rentes</i> »	21 juillet 2017	https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40211
Rapport public annuel	« <i>La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques</i> »	Février 2018	https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-02/RPA2018-Tome-1-integral_0.pdf

Annexe n° 2 : Principales données liées au programme 344

Tableau n° 15 : Typologie des collectivités ayant sollicité et bénéficiant du dispositif

	Nombre de collectivités ayant sollicité le dispositif	Encours de prêts concernés (M€)	Nombre de collectivités 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	224	2 258
Départements	21	982	18	931
Régions	6	243	2	102
Autres	205	1 983	174	1 826
Total	676	6 322	579	5 634

Source : DGFIP

Tableau n° 16 : Dix plus gros montants des plafonds d'aide notifiés par prêts

Déposant	Plafond d'aide notifié en M€	Paiements 2016	Paiements 2017	Paiements 2018
Département du Rhône	127,1	9,8	9,8	9,8
Collectivité territoriale de Corse	102,5	7,6	7,6	7,6
Métropole de Lyon	67,1	5,2	5,2	5,2
CA Perpignan Méditerranée	39,4	0	0	4,5
CA du Douaisis	37,9	2,9	2,9	2,9
CA Nîmes Métropole BP	36,6	2,8	2,8	2,8
CU de Marseille Provence Métropole	36,2	2,7	2,7	2,7
Métropole de Lyon	34,3	2,6	2,6	2,6
Synd. Point Fort	33,9	4,8	2,4	2,4
ACM - Office public de l'Habitat	32,2	2,4	2,4	2,4

Source : DGFIP

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Tableau n° 17 : Type d'aides obtenus et versement au 31/12/2018

	Aide versée en une fois		Aide à annuité constante (remboursement anticipé total)				Aide via la procédure dérogatoire		
(en M€)	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 ⁴⁵	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	447	308	303	84,73	50	12	0,17
Communes de plus de 10 000 habitants	0	0	1996	860	829	203,20	262	34	0,25
Département	81	12,5	823	349	339	80,16	27	5	0,97
Région	0	0	102	117	112	25,83	0	0	
Autres	3	7,5	1391	801	762	184,25	431	103	0,22
Total	105	47,9	4759	2435	2344	578,17	770	153	1,62

Source : DGFIP

⁴⁵ Somme des flux actualisés au taux zéro.

Annexe n° 3 : Principaux indicateurs liés à la garantie des taux d'intérêt

Tableau n° 18 : Résultat technique et solde du compte de l'État auprès de Natixis

M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat technique de la garantie du taux d'intérêt (a)	119,0	97,2	98,5	113,9	57,1	66,1
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)	61,0	60	60	45	40	0*
Flux de trésorerie sur le compte de l'État auprès de Natixis (a) + (b) – (c)	58,0	37,2	38,5	68,9	17,1	66,1
Solde de trésorerie du compte de l'État auprès de Natixis au 31.12	603,0	641,1	679,6	748,6	765,7	835,8

Source : DGT (* le prélèvement a été effectué le 10 janvier 2019 pour un montant de 35 M€)

Tableau n° 19 : Rémunération de Natixis (en M€)

2013	2014	2015	2016	2017	2018
7	6,8	6,5	6,9	5,1	5,0

Source : DGT

MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

**Annexe n° 4 : Indicateurs de performance du
programme 114 « Appels en garantie de l'État »**

Indicateur		Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Prévision 2019
<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)	2,83	2,71	3,04	3,43	2,87	2,76	3,5
	Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (flux)	2,58	3,68	3,84	3,91	3,45	2,52	3,9
<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€)	8,87	10,19	7,57	11,6	9,51	9,73	>0
2.2	Nombre d'entreprises bénéficiaires d'une garantie de change	76	73	68	58	58	72	80
	dont nombre de PME	10	16	13	12	16	38	20
<i>Objectif n°3 : Encourager les PME à prospector les marchés extérieurs</i>								
3.1	Effet de levier de l'assurance-prospection	13,46	10,28	10,11	10,93	8,07	8,72	25
3.2	Taux de retour en fin de période de garantie	19,55%	22,79%	24,22%	25,93%	50,5% (*)	54,7%	supprimé
<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)	2,38	2,15	1,82	1,79	1,32	1,16	supprimé
	Pourcentage des bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	0	1	0,8	0	0	0	supprimé
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (cautions)	9,31	15,74	22,46	24,71	27,47	27,93	18
	Pourcentage des moins bons risques en nombre d'entreprises (préfinancements)	14,17	25,71	24	19,39	24,79	31,21	20
	Pourcentage des bons risques en montant (cautions)	10,5	8,25	15,54	7,27	6,93	8,6	8
	Pourcentage des bons risques en montant (préfinancements)	0	13,98	11,33	0	0	0	0
	Pourcentage des moins bons risques en montant (cautions)	10,53	11,84	14,04	16,40	16,89	19,3	15
	Pourcentage des moins bons risques en montant (préfinancements)	8,9	18,21	13,43	19,59	13,85	15,15	13

(*) : Pour le R/I, changement de méthodologie à partir du 01/01/2017 (somme totale des versements brutes sur somme totale des indemnités brutes des dossiers AP terminés pendant l'année).

Annexe n° 5 : Indicateurs de performance du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État »

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>	Cibles			Résultats		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
<i>N° 1 - Couvrir le programme d'émission en toute sécurité</i>	N° 1.1 - Adjudications non couvertes	0	0	0	0	0	0
	N° 1.2 - Taux de couverture moyen des adjudications (BTF) en %	200	200	200	256	245	286
	N° 1.2 - Taux de couverture moyen des adjudications (OAT) en %	150	150	150	205	196	207
<i>N° 2 - Optimiser la gestion de trésorerie en fonction des conditions de marché</i>	N° 2.1 - 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%	n.s.*	n.s.*	n.s.*
	N° 2.2 - Rémunération des placements de trésorerie	EONIA	EONIA	EONIA	EONIA	EONIA	EONIA
		-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,04%	-0,03%	-0,01%
<i>N° 3 - Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor</i>	N° 3.1 - Taux d'annonce des correspondants du Trésor (en %)	96	96	96	98	99	99
	N° 4.1 - Qualité du système de contrôle : incidents ou infractions au cadre général d'activité	0	0	0	0	0	0

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Cibles</i>			<i>Résultats</i>		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
<i>N° 4 - Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents</i>	N° 4.1 - Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	Indicateur composite					
	N° 4.2 - Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie dégradant le niveau du compte BdF	0	0	0	2	1	1
	N° 4.2 - Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie ne dégradant pas le niveau du compte BdF voire pouvant même l'améliorer	0	0	0	9	11	6
	N° 4.2 - Autres incidents	0	0	0	39	55	43

Source : RAP annexés aux projets de loi de règlement.

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

Annexe n° 6 : Indicateurs de performance du programme 145 « Épargne »

Indicateur		Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Cible 2019
<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€)	1 635	1 730	1523	1189	914	951	881	969
	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€)	0	0	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)	0	20	22	21	19	15	16	24
1.3	Taux de clôture de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement (%)	5,5	1	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,4
<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		14,4%	14,9%	15,9%	21,8 %	23,1 %	24% au T3 2018	>20 %