



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 24

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Victorin LUREL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT	8
A. LA SITUATION DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE	8
1. un accroissement continu de la dette publique	8
2. un accroissement de l'endettement constaté également dans la plupart des pays européens.....	9
B. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA CHARGE DE LA DETTE ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT	10
1. L'évolution de la charge de la dette de l'État	11
a. L'augmentation de l'encours de la dette de l'État	11
b. La baisse de la charge de la dette	12
i. L'évolution de la charge de la dette.....	12
ii. L'évolution des taux d'intérêt.....	16
c. L'évolution du besoin de financement de l'État.....	19
d. L'évolution de la durée de vie moyenne de la dette depuis 2008.....	20
2. La gestion de la Trésorerie de l'État.....	21
3. La performance du programme <i>charge de la dette et trésorerie de l'État</i>	22
II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT	25
1. Des dépenses maîtrisées.....	27
a. La réduction d'un tiers des crédits de l'action Agriculture et environnement	28
b. L'augmentation de 15 % des crédits de l'action Soutien au domaine social, logement, santé.....	29
c. Le maintien des crédits de l'action Financement des entreprises et industrie.....	30
i. Les dispositions en faveur des entreprises et de l'industrie	30
ii. Les dispositions en faveur de la dépollution	30
iii. Les dispositions en faveur du secteur bancaire.....	31
d. L'augmentation continue des crédits de l'action Développement international de l'économie française	31
i. L'assurance-crédit	32
ii. L'assurance prospection	33
iii. La garantie de change	33
iv. La garantie du risque économique.....	33
v. La garantie de taux d'intérêt.....	34
vi. La garantie du risque exportateur	34
e. La diminution continue des crédits de l'action Autres garanties.....	34
2. La performance du programme <i>appels en garantie de l'état</i>	36

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE	37
1. La baisse continue des crédits budgétaires du programme <i>épargne</i>	37
a. L'action Épargne	37
i. Présentation de l'action	37
ii. Les dépenses budgétaires de l'action	39
b. L'action Instruments de financement du logement	40
2. La baisse des dépenses fiscales associées au programme <i>épargne</i>	41
IV. LE PROGRAMME MAJORATION DE RENTES	44
V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ	45
VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT	47
VII. LE PROGRAMME FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE	48
A. PRÉSENTATION DU FONDS DE SOUTIEN	48
B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	51
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

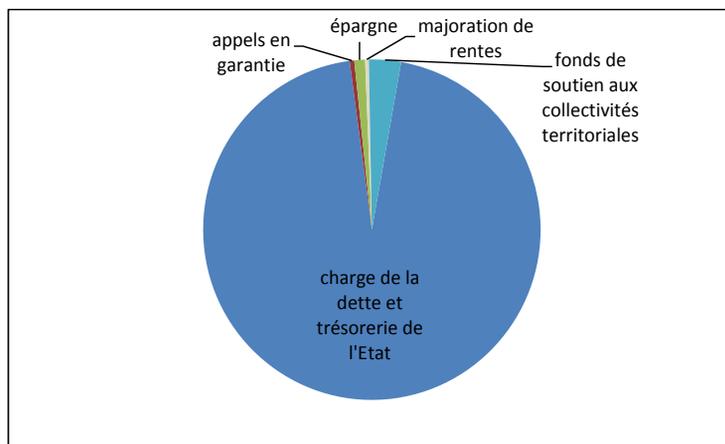
À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission *Engagements financiers de l'État* constitue la troisième plus importante mission du budget général, après les missions *Remboursements et dégrèvements* et *Enseignement scolaire*. Elle recouvre sept programmes, dont cinq sont dotés de crédits pour 2015. Ces programmes ont pour objet de permettre à l'État de se financer et de gérer sa dette ; de participer au fonctionnement de certaines entités européennes ; de soutenir des produits d'épargne par des mesures principalement fiscales ainsi que certains secteurs d'activité par l'octroi de garanties. L'introduction d'un nouveau programme dans le projet de loi de finances pour 2015 (PLF 2015) permet également à l'État d'aider financièrement les collectivités territoriales mises en difficulté par la souscription d'emprunts dits « toxiques ».

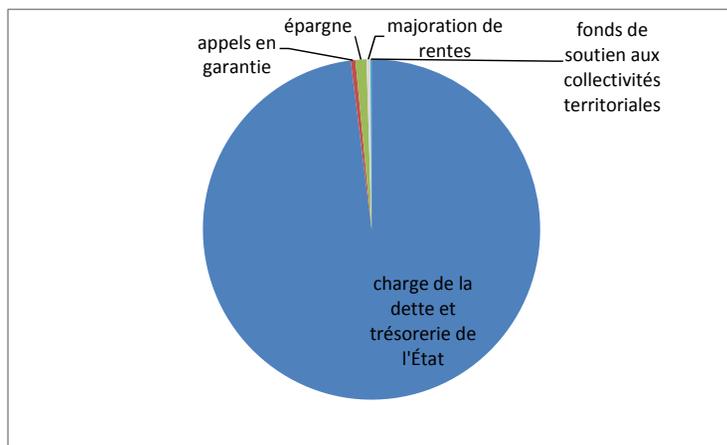
Ces différents programmes représentent, pour 2015, un montant total de 46,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 45,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP).

RÉPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AU SEIN DE LA MISSION *ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT*



Source : projet annuel de performances de la mission.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT AU SEIN DE LA MISSION
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT**



Source : projet annuel de performances de la mission.

Chaque année, les crédits ouverts au titre du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* représentent la quasi-totalité des crédits de la mission. Pour 2015, leur part dans le total de ces crédits est ainsi de 98 %.

Cette prééminence ne doit toutefois pas occulter les mouvements de crédits qui affectent les autres programmes de la mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE LA LFI 2014 AU PLF 2015

	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015	Écart % CP LFI 2014/PLF 2015
	AE	AE	CP	CP	
Dette et Trésorerie	46 654 000 000	44 337 000 000	46 654 000 000	44 337 000 000	- 5 %
Appels en garantie	208 400 000	205 000 000	208 400 000	205 000 000	- 2 %
Épargne	568 918 720	476 700 000	569 051 720	476 700 000	- 16 %
Majoration de rentes	171 000 000	168 000 000	171 000 000	168 000 000	- 2 %
Dotation au MES	-	-	3 261 744 000	-	- 100 %
Augmentation en capital de la BEI	-	-	-	-	-
Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	50 000 000	1 427 000 000	50 000 000	50 000 000	0 %
TOTAL	47 652 318 720	46 613 700 000	50 914 195 720	45 236 700 000	- 11%

* Mécanisme européen de stabilité.

** Banque européenne d'investissement.

Source : projet annuel de performances de la mission.

- Les crédits du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* diminuent de 2,3 milliards d'euros en AE et CP entre la LFI 2014 et le PLF 2015 principalement du fait du maintien des taux d'intérêt à un niveau historiquement bas ;

- Les crédits du programme 114 *Appels en garantie de l'État* sont stabilisés, la hausse des crédits alloués à l'action *Développement international de l'économie française* étant compensée par la baisse des crédits de l'action *Autres garanties* ;

- Les crédits du programme 145 *Épargne* diminuent fortement du fait notamment de la baisse des dépenses liées aux primes d'épargne logement ;

- Les crédits du programme 168 *Majoration de rentes* continuent de baisser légèrement de fait de l'extinction progressive des dépenses qui lui sont liées ;

- Le programme 336 *Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité* et le programme 338 *Augmentation du capital de la banque européenne d'investissement* ne sont dotés d'aucun crédit au titre de 2015, la dernière tranche de la contribution de la France au capital du MES ayant été versée en 2014 (soit 3,261 milliards d'euros sur une contribution totale de 16,31 milliards d'euros) et la dernière augmentation du capital de la BEI étant intervenue en 2013 (article 107 de la loi de finances pour 2013).

- Les crédits du nouveau programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* correspondent à l'engagement de l'État de verser les aides financières aux collectivités éligibles qui en ont fait la demande à compter de 2015. Ces crédits sont complétés par des crédits issus de fonds de concours.

I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

En préalable à l'analyse de l'évolution des crédits du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, le Rapporteur spécial souhaite rappeler les principaux facteurs d'évolution de la dette publique entre 2014 et 2015.

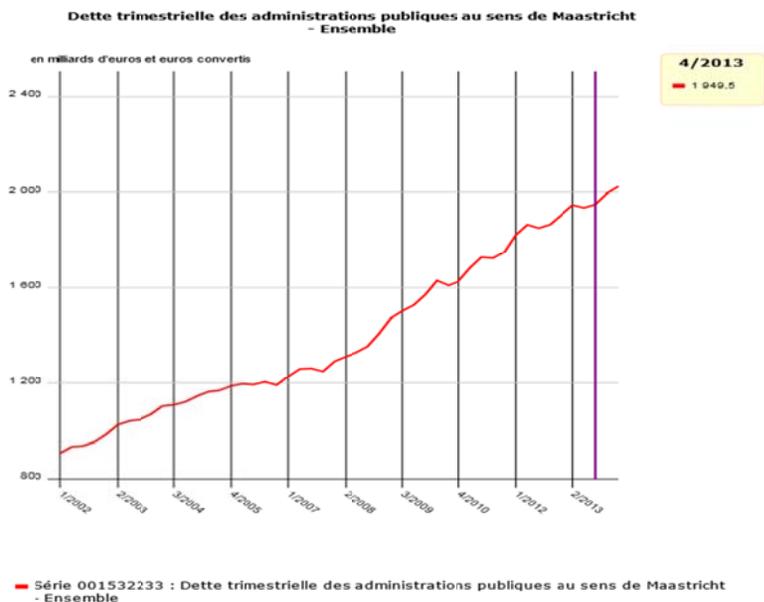
A. LA SITUATION DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

1. un accroissement continu de la dette publique

Selon l'INSEE, à la fin du deuxième trimestre 2014, la dette publique au sens de Maastricht, soit de l'ensemble des administrations publiques, s'établit à 2 023,7 milliards d'euros et représente 95,3 % du PIB (contre 92,2 % en 2013). Cette augmentation de 3 points de PIB entre 2013 et 2014 confirme l'accroissement rapide de l'endettement des administrations publiques constaté sur la dernière décennie.

En effet, la dette publique a doublé entre 2002 et 2012, passant ainsi de 907,2 milliards d'euros en 2002 (soit 59,8 % du PIB) à 1 822 en 2012 (89,2 % du PIB).

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 2002 ET 2012



Source : Insee.

Cette dynamique devrait toutefois ralentir à compter de 2015 (+ 1,9 point) du fait de l'amélioration attendue de la conjoncture économique et du solde public. La dette atteindrait 97,2 % du PIB en 2015, puis 98 % en 2016 avant de décroître progressivement par rapport au PIB.

**ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU RATIO DE LA DETTE
SUR LA PÉRIODE 2013-2019**

(en % de PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ratio d'endettement/PIB	92,2	95,3	97,2	98	97,3	95,6	92,9

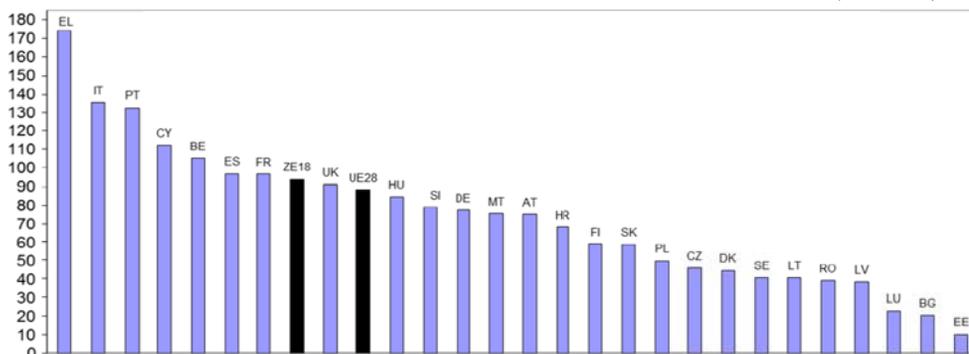
Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

2. un accroissement de l'endettement constaté également dans la plupart des pays européens

L'évolution de la dette publique française doit être appréciée au regard de celle de ses partenaires européens. Au premier trimestre 2014, la France avait le septième ratio d'endettement au PIB le plus élevé de l'Union européenne et se situait juste au-dessus de la moyenne d'endettement des pays de la zone euro.

RATIO D'ENDETTEMENT AU PIB AU PREMIER TRIMESTRE 2014

(en % de PIB)



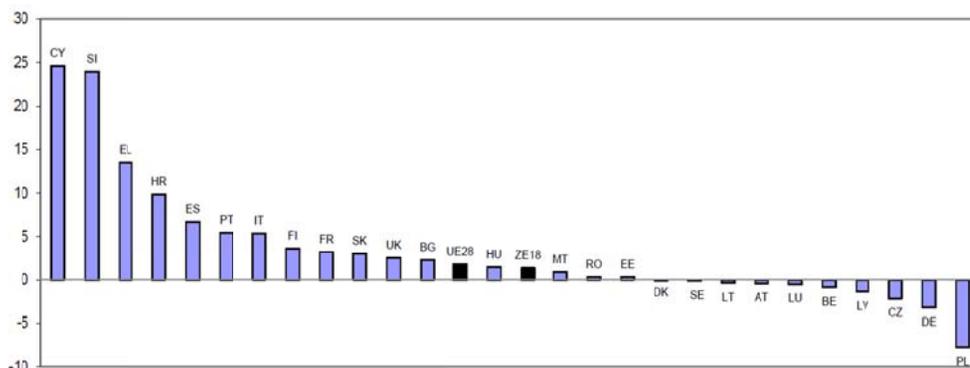
Source : Eurostat, juillet 2014.

La dette publique de la zone euro s'est établie à 93,9 % de son PIB (+ 1,4 point depuis 2013) et celle des vingt-huit pays de l'Union européenne à 88 % du PIB de celle-ci (+ 1,8 point depuis 2013). Si la dette publique française a augmenté plus vite (+ 3 points), le taux d'endettement a ainsi globalement progressé au sein de l'Union européenne.

Toutefois, cette progression est très hétérogène selon les États : seize États ont enregistré une hausse de leur endettement et dix ont constaté une baisse.

ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT AU PIB DU PREMIER TRIMESTRE 2013 AU PREMIER TRIMESTRE 2014

(en % de PIB)



Source : Eurostat, juillet 2014.

La situation de la France n'est donc pas singulière au regard de celle que connaissent ses partenaires européens. Toutefois, la dette publique française augmente sensiblement plus vite que la moyenne européenne, ce qui pourrait entamer sa soutenabilité à court et à moyen termes.

L'analyse de l'évolution des crédits affectés à la charge de la dette de l'État présentée ci-après permet de dresser les perspectives d'évolution de l'encours de la dette pour les années à venir et de détailler les moyens mis en œuvre pour garantir son financement dans les meilleures conditions.

B. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA CHARGE DE LA DETTE ET À LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Déclinés en deux actions dont les crédits sont évaluatifs, le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* a pour objectifs principaux de :

– répondre au besoin de financement de l'État dans les meilleures conditions en termes de coût et de sécurité (action *Dette*) ;

– assurer la tenue des engagements financiers de l'État auprès de tiers et la gestion du compte de l'État auprès de la Banque de France (action *Trésorerie*).

Au total, le programme représente 44,3 milliards d'euros en AE et CP pour 2015 contre 46,6 en loi de finances initiale pour 2014⁽¹⁾ (-2,3 milliards d'euros).

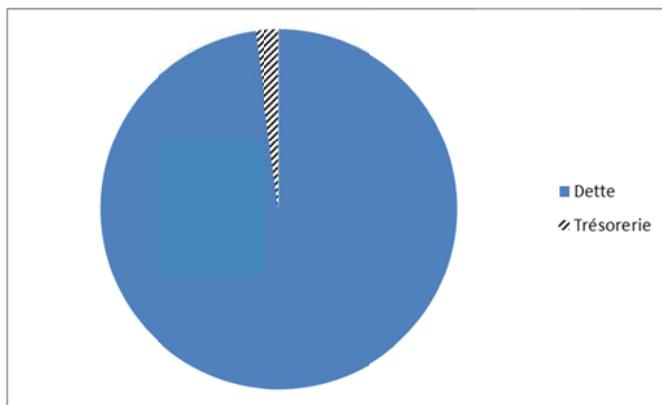
⁽¹⁾ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 117

		AE LFI 2014	CP LFI 2014	AE PLF 2015	CP PLF 2015
117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 654 000 000	46 654 000 000	44 337 000 000	44 337 000 000
01	Dette	45 740 000 000	45 740 000 000	43 401 000 000	43 401 000 000
03	Trésorerie	914 000 000	914 000 000	936 000 000	936 000 000

Source : projet annuel de performances de la mission.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME 117



Source : projet annuel de performances de la mission.

1. L'évolution de la charge de la dette de l'État

a. L'augmentation de l'encours de la dette de l'État

Selon les dernières estimations disponibles pour 2014, la dette de l'État représente 1 511 milliards d'euros en 2014, soit 73,4 milliards d'euros de plus que la dette constatée fin 2013 (+ 5 %), dont 69 au titre des encours en bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) et obligations assimilables du Trésor (OAT) ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en milliards d'euros)

	fin 2009	fin 2010	fin 2011	fin 2012	fin 2013	fin 2014 (estimation)	fin 2015 (prévision)
Ensemble de la dette – valeur nominale	1 133,5	1 212,3	1 293,9	1 365,5	1 437,6	1 511	1 581,9
OAT & BTAN	919,4	1 025,2	1 116,1	1 198,9	1 263,8	1 333	1 403,9
BTF	214,1	187,1	177,8	166,6	173,8	178	178,0
Supplément d'indexation à la date considérée	14,5	16,7	19,1	20,7	19,6	20,8	20,9
variation d'une année à l'autre	–	+ 78,8	+ 81,6	+ 71,6	+ 72,1	+ 73,4	+ 70,9
Ensemble de la dette – valeur actualisée *	1 148	1 229	1 313	1 386,2	1 457,2	1 531,8	1 602,8
variation d'une année à l'autre	+ 131,4	+ 81,0	+ 84,0	+ 73,2	+ 71,0	+ 74,6	+ 71,0

* nominal pour les titres à taux fixe ; nominal + supplément d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

Source : projet annuel de performances de la mission.

(¹) Les BTAN sont émis pour une durée de deux à cinq ans et les OAT pour une durée de sept à cinquante ans.

Pour financer la dette, la politique d'émissions primaires de titres de dette par l'Agence France Trésor (AFT) repose sur un programme d'émission adapté à la demande constatée sur le marché. En complément des nouvelles souches d'émissions créées chaque année ⁽¹⁾, des titres de maturité plus longues peuvent être introduits (15 ans, 30 ans ou 50 ans) en fonction de la demande, ainsi que des titres indexés sur l'inflation (qui représentent en moyenne 10 % du programme annuel d'émission).

Par ailleurs, des ré-abondements de titres créés au cours des années précédentes sont également proposés (émissions dites « *off-the-run* »).

Cette politique d'émission, reposant sur une large gamme de titres et de maturités, permet de répondre au mieux aux demandes émanant du marché et de bénéficier ainsi des meilleures conditions de financement. À ce titre, l'AFT est en liaison constante avec les spécialistes en valeur du Trésor ⁽²⁾ qui sont systématiquement associés aux réunions de préparation des adjudications.

b. La baisse de la charge de la dette

i. L'évolution de la charge de la dette

Comme au titre des années passées, l'augmentation de l'encours de la dette n'a pas eu de conséquence sur le solde budgétaire puisque la charge de la dette a continué de diminuer, principalement du fait du maintien des taux d'intérêt à des niveaux historiquement bas.

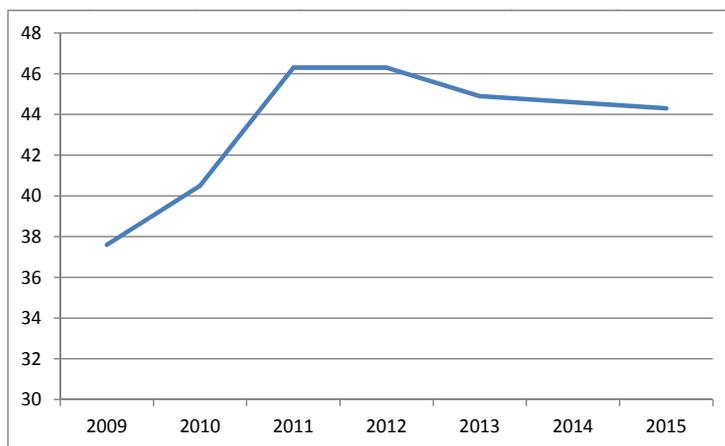
Après avoir régulièrement augmenté jusqu'en 2011, cette charge s'est stabilisée en valeur absolue en 2011 et 2012, puis a progressivement décliné depuis 2013.

⁽¹⁾ Chaque année, sont créées une nouvelle souche de référence à deux ans, deux nouvelles souches de référence à cinq ans et deux nouvelles souches de référence à dix ans. Pour les titres de dette de court terme, une ou plusieurs lignes à trois, six ou douze mois sont ouvertes une semaine sur deux.

⁽²⁾ Le groupe des spécialistes en valeurs du Trésor est composé de 19 établissements : Bank of America, Barclays Bank, BNP Paribas, CACIB, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan, Morgan Stanley, Natixis, Nomura, Royal Bank of Scotland, Santander, Scotiabank Europe, Société générale et UBS.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE SUR LA PÉRIODE 2009-2015

(en milliards d'euros)

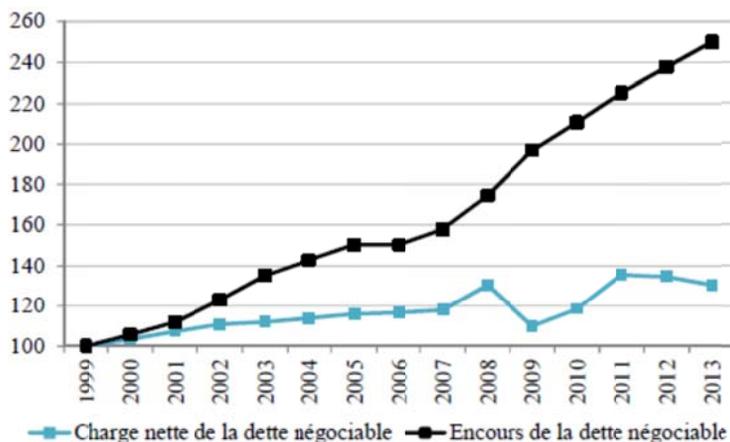


Source : projet annuel de performances de la mission, PLF 2014 et PLF 2015.

Cette baisse est encore plus marquée si l'on considère l'écart croissant entre la charge de la dette et celle de son encours. Ainsi, la Cour des comptes souligne dans son rapport sur le budget de l'État en 2013 que si l'encours de la dette a été multiplié par 2,5 depuis 1999, la charge qu'elle représente pour les finances publiques n'a augmenté que de 30 % sur la même période.

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS ET DE LA CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 1999 ET 2013

(exprimée en point par rapport à une base 100 en 1999)



Source : rapport sur le budget de l'État en 2013, Cour des comptes, mai 2014.

En loi de finances initiale pour 2014, une prévision prudente de remontée des taux a toutefois été privilégiée et a conduit à estimer à 46,6 milliards d'euros la charge de la dette en 2014, contre 44,8 milliards d'euros en exécution pour 2013.

Les taux s'étant maintenus à des niveaux inférieurs à ceux anticipés, cette estimation a été abaissée de 1,8 milliard d'euros en première loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾. Selon le projet annuel de performances de la mission, la seconde loi de finances rectificative, qui devrait intervenir en fin d'année, devrait permettre de constater un nouvel allègement de la charge de la dette pour 2014 de 900 millions d'euros au titre des provisions pour indexation du capital des titres indexés et de 500 millions d'euros au titre de la charge des BTF dont le taux qui était proche de zéro lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2014 est désormais négatif.

RÉCAPITULATIF DES ESTIMATIONS DE BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 2014

(en millions d'euros)

	LFR 2014 (I)/LFI 2014	LFR 2014 (II)/LFI 2014
Quasi stabilité de la charge des BTF (effet « taux »)	- 500	- 500
baisse des taux faisant plus que compenser la hausse des encours de moyen et long terme (effet « taux »)	- 300	180
Baisse de l'inflation (effet « inflation »)	- 1 000	- 900
Baisse des charges de reprises	0	-
Hausse des charges de trésorerie	0	30
Total	- 1 800	- 1 610

Source : commission des Finances.

Sous réserve d'une modification des estimations du projet annuel de performances de la mission par la loi de finances rectificative de fin d'année, la charge de la dette en 2014 serait donc inférieure de 3,4 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale de cette même année.

Pour 2015, la charge de la dette est estimée à 44,3 milliards d'euros, soit 2,3 milliards d'euros de moins que le montant de la charge de la dette pour 2014 prévu en loi de finances initiale pour 2014.

RÉCAPITULATIF DES ESTIMATIONS DE BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE ENTRE LA LFI 2014 ET LE PLF 2015

(en millions d'euros)

	LFI 2014/LFR 2014 (I)	LFI 2014/PLF 2015
Quasi stabilité de la charge des BTF (effet « taux »)	- 500	- 700
baisse des taux faisant plus que compenser la hausse des encours de moyen et long terme (effet « taux »)	- 300	- 669
Baisse de l'inflation (effet « inflation »)	- 1 000	- 966
Baisse des charges de reprises	0	- 3
Hausse des charges de trésorerie	0	+ 22
Total	1 800	2 317

Source : commission des Finances.

⁽¹⁾ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE TOTALE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2013 exécution	2014 LFI	2014 LFR	2015 PLF
Charge de la dette négociable	43 779	45 634	43 834	43 299
BTF – intérêts	158	1 127	627	427
BTAN et OAT – intérêts nets	41 849	41 666	41 366	40 997
BTAN et OAT indexés – provision indexation	1 772	2 841	1 841	1 875
Charge des dettes reprises (nette) et autres charges	198	106	106	102
Dettes totales	43 977	45 740	43 940	43 402
Trésorerie (charge nette)	909	914	914	936
rémunération des fonds « investissements d'avenir »	667	711	711	751
solde des autres dépenses et recettes	242	203	203	185
Charge totale	44 886	46 654	44 854	44 370

Source : commission des Finances.

Pour expliquer les variations de la charge de la dette, plusieurs effets sont renseignés :

- l'effet « volume » traduit l'augmentation de l'encours de la dette ;
- l'effet « taux » qui présente l'effet des taux d'intérêt sur la charge de la dette ;
- l'effet « inflation » qui permet d'apprécier l'évolution des provisions pour indexation ;
- les effets « calendaires et autres » dont l'impact est plus limité.

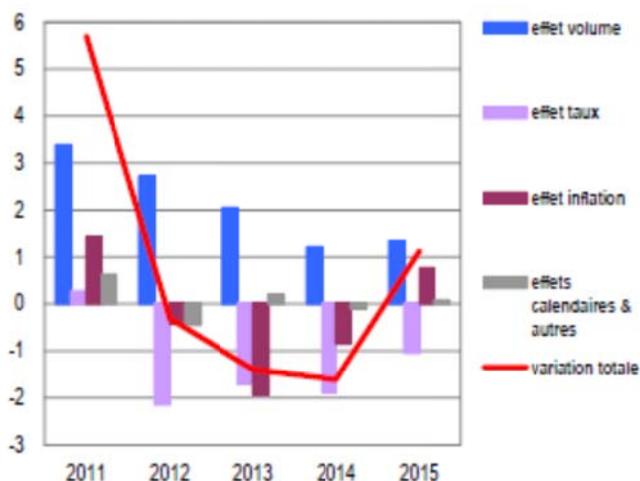
Les prévisions de la charge de la dette reposent ainsi pour 2014 sur l'anticipation d'une surcompensation de l'augmentation de l'encours de la dette (effet « volume ») par la baisse des taux d'intérêt (effet « taux ») et la baisse de l'inflation (effet « inflation »).

Pour 2015, la charge de la dette serait impactée par :

- le maintien d'un effet « volume » défavorable (+ 1,4 milliard d'euros), concentré notamment sur la dette à moyen et long terme ;
- un effet « taux » favorable (– 1,1 milliard d'euros) ;
- un effet inflation défavorable (+ 800 millions d'euros) dans la perspective d'une remontée progressive de l'inflation sur l'année 2015.

VARIATION DES DIFFÉRENTS FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en milliards d'euros)



Source : PAP 2015.

Toutefois, le Gouvernement a annoncé être en mesure de réaliser une économie supplémentaire de 400 millions d'euros sur la charge de la dette de l'État en 2015 du fait d'une actualisation à la baisse des prévisions de remontée des taux d'intérêt de long terme au cours de cette même année.

ii. L'évolution des taux d'intérêt

Comme les précédents développements l'ont montré, l'effet taux est déterminant pour apprécier l'évolution de la charge de la dette.

En 2014, les taux souverains à court terme comme à moyen et long termes ont fortement baissé dans la zone euro, ce qui a permis de contenir la charge de la dette. Pour 2015, les prévisions du Gouvernement reposent sur des hypothèses prudentes :

– les taux d'intérêt à court terme devraient rester à des niveaux bas si les taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) sont stabilisés à leur niveau actuel. Si la reprise de l'inflation conduisait cette dernière à remonter ces taux directeurs, alors ils progresseraient également ;

– les taux d'intérêt de long terme pourraient augmenter sensiblement en 2015 à la suite de la remontée rapide des taux longs américains.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE COURT TERME

(en pourcentage)



Source : projet annuel de performances de la mission.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE COURT TERME

Taux à l'émission des BTF à 3 mois (moyenne annuelle)	
2003	2,22 %
2004	2,00 %
2005	2,06 %
2006	2,84 %
2007	3,87 %
2008	3,59 %
2009	0,62 %
2010	0,37 %
2011	0,70 %
2012	0,04 %
2013	0,04 %
2014 (estimation)	0,08 %
2015 (prévision)	0,05 %

Source : projet annuel de performances de la mission.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE LONG TERME

(en pourcentage)



Source : projet annuel de performances de la mission.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE LONG TERME

Taux à l'émission des OAT à 10 ans (moyenne annuelle)	
2003	4,17 %
2004	4,20 %
2005	3,48 %
2006	3,73 %
2007	4,23 %
2008	4,37 %
2009	3,69 %
2010	3,17 %
2011	3,38 %
2012	2,70 %
2013	2,23 %
2014 (estimation)	2,0 %
2015 (prévision)	2,2 %

Source : projet annuel de performances de la mission.

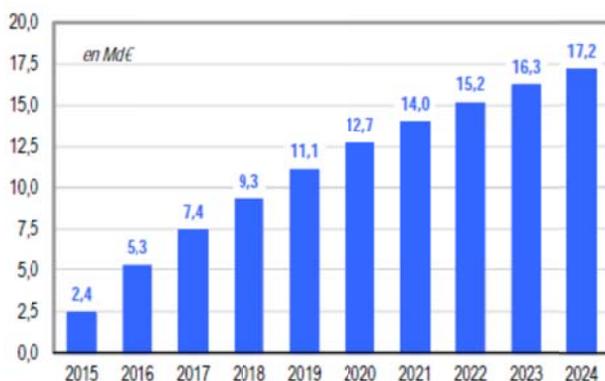
Si ces prévisions sont maintenues inchangées pour les taux de court terme, celles relatives aux taux de long terme ont été revues à la baisse dans le cadre de l'effort supplémentaire en économies annoncé par le Gouvernement en réponse aux remarques de la Commission européenne, formulées le 22 octobre dernier, sur le projet de loi de finances pour 2015. Pour rappel, ces économies devraient permettre de réaliser un ajustement budgétaire structurel supérieur à 0,5 point de PIB en 2015.

La prévision du taux d'émission des OAT à 10 ans, présentée dans le PAP 2015, passerait ainsi pour les émissions des trois derniers mois de l'année 2014 de 1,9 % à 1,5 %. Pour la fin 2015, la prévision du taux d'émission fixée à 2,4 % est révisée à 2 %.

Cette actualisation devrait conduire à une baisse du taux moyen annuel des émissions d'OAT à 10 ans de 2 % à 1,9 % en 2014 et de 2,2 % à 1,8 % en 2015. L'économie supplémentaire générée au titre de cette dernière année serait de 400 millions d'euros sur la charge « maastrichtienne » de la dette, soit, selon la définition qu'en donne le projet annuel de performances, la « charge agrégeant intérêts courus et étalement des primes et décotes à l'émission »⁽¹⁾. D'après les informations reçues par le Rapporteur spécial, cette actualisation demeurerait prudente puisque le niveau des taux d'intérêt retenus serait supérieur de 0,20 point à la moyenne des prévisions réalisées par les principaux analystes sur les perspectives de financement de la dette française en 2015.

Ces prévisions doivent permettre de garantir que l'État sera en capacité de répondre financièrement à une remontée rapide des taux, ceux-ci ne pouvant se maintenir indéfiniment à des niveaux si bas. À ce titre, le projet annuel de performances présente l'effet qu'aurait une remontée des taux de 1 % sur la charge de la dette.

IMPACT D'UN CHOC DE TAUX DE 1 % SUR LA CHARGE DE LA DETTE MAASTRICHTIENNE DES OAT, BTAN ET BTF



Source : projet annuel de performances de la mission.

c. L'évolution du besoin de financement de l'État

La première loi de finances rectificative pour 2014 a permis de constater une augmentation de 1,9 milliard d'euros du besoin d'endettement de l'État, liée à l'aggravation du déficit par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce besoin supplémentaire a été financé par l'augmentation de l'endettement de court terme, soit par des émissions de bons du Trésor à taux fixe (BTF)⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cela signifie que cette économie de 400 millions d'euros s'imputera sur le déficit de l'État en 2015, réduisant d'autant le besoin de financement constaté au titre de cette même année, mais n'aura qu'un impact marginal sur la charge de la dette budgétaire dont le présent programme retrace les crédits.

⁽²⁾ Les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté ont une durée inférieure à un an.

La dégradation du besoin de financement s'est accentuée depuis la révision de la première LFR pour 2014 (+ 19,5 milliards d'euros). Elle s'explique principalement par l'augmentation du volume d'amortissement de titres à moyen et long terme pour 2015 (+ 15,7 milliards d'euros par rapport à la première LFR 2014, soit un total de 119,5) et par une nouvelle dégradation du déficit (+ 3,8 milliards d'euros, soit un total de 75,7).

Ce besoin de financement sera couvert par un volume d'émissions de dette à moyen et long termes de 188 milliards d'euros, par 4 milliards d'euros de recettes de cessions de participation affectées au désendettement de l'État et par 4,1 milliards d'euros de contribution des disponibilités du Trésor.

TABLEAU DE FINANCEMENT POUR 2014 (LFI ET LFR) ET 2015 (PLF)

(en milliards d'euros)

	LFI 2014	1 ^{ère} LFR 2014	PLF 2015
Besoin de financement			
Amortissement de la dette à moyen et long terme	103,8	103,8	119,5
<i>Dont amortissement de la dette à long terme (nominal)</i>	41,8	41,8	76,9
<i>Dont amortissement de la dette à moyen terme (nominal)</i>	62	62	40,2
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	0	0	2,4
Amortissement des autres dettes	0,2	0,2	0,1
Déficit à financer	70,6	71,9	75,7
<i>Dont déficit budgétaire</i>	82,6	83,9	75,7
<i>Dont dotation budgétaire du PIA 2</i>	- 12	- 12	0
Autres besoins de trésorerie	1,8	2,4	1,3
TOTAL	176,4	178,3	196,6
Ressources de financement			
Émission de dette à moyen et long terme nette des rachats	173,0	173,0	188,0
Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement	1,5	1,5	4,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	0,0	1,9	0,0
Variation des dépôts des correspondants	0,0	0,0	0,0
Variation des disponibilités du Trésor à la banque de France et des placements de trésorerie de l'État	1,4	1,4	4,1
Autres ressources de trésorerie	0,5	0,5	0,5
TOTAL	176,4	178,3	196,6

Source : commission des Finances.

d. L'évolution de la durée de vie moyenne de la dette depuis 2008

La durée de vie moyenne de la dette est stable depuis 2008 et s'établit en moyenne à sept ans et cinq jours. Cette stabilité est un élément important pour apprécier la bonne gestion de la dette puisqu'elle témoigne d'un équilibre entre la recherche d'un financement de court terme très avantageux et un financement de plus long terme qui doit garantir la viabilité du financement de la dette, notamment dans l'hypothèse d'une remontée progressive des taux d'intérêt.

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE VIE DE LA DETTE ENTRE 2008 ET 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	30/08/14
Durée de vie avant swaps	6 ans 292 j.	6 ans 246 j.	7 ans 68 j.	7 ans 57 j.	7 ans 37 j.	7 ans 5 j.	6 ans 350 j.
Durée de vie après swaps	6 ans 276 j.	6 ans 233 j.	7 ans 60 j.	7 ans 52 j.	7 ans 34 j.	7 ans 2 j.	6 ans 348 j.

Source : commission des Finances.

2. La gestion de la Trésorerie de l'État

L'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit à l'État de bénéficier d'avances de la part de la Banque de France. Par conséquent, l'une des missions de l'AFT est d'assurer que le solde du compte unique de l'État auprès de la Banque de France, dit compte du Trésor, présente chaque soir un solde positif.

Les mouvements sur ce compte relèvent d'opérations relatives :

- au budget de l'État (en dépenses et en recettes) ;
- aux fonds déposés par les correspondants du Trésor (collectivités territoriales, établissements publics, gouvernements étrangers et Union européenne) ;
- au financement de l'État par l'AFT (émissions, amortissements de dette, etc.).

Ces mouvements, exécutés par les comptables publics et centralisés sur le compte du Trésor, présentent un solde négatif de 914 millions d'euros en 2014, qui devrait être porté à 936 millions d'euros en 2015.

ÉVOLUTION DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	2014 LFI	2014 LFR (1)	2015 PLF
Trésorerie (charge nette)	474	880	909	914	914	936
<i>dont hors rémunération des fonds non consommables</i>	<i>66</i>	<i>234</i>	<i>242</i>	<i>203</i>	<i>203</i>	<i>185</i>
Rémunération des fonds non consommables déposés au Trésor *	408	645	667	711	711	751
Dépôts des correspondants (rémunérations versées)	365	309	253	278	278	173
Pensions, placements et trésorerie (recettes - dépenses)	300	75	11	75	75	-12

* fonds destinés au financement des investissements d'avenir.

Source : projet annuel de performances de la mission.

Comme le souligne le projet annuel de performances de la mission, ce résultat est lié au caractère « *structurellement déficitaire* » du solde « *du fait de la rémunération des fonds non consommables destinés au financement des investissements d'avenir, qui représente une charge annuelle de l'ordre de 700 millions d'euros* »⁽¹⁾.

3. La performance du programme *charge de la dette et trésorerie de l'État*

La maquette des indicateurs de performance de ce programme a été sensiblement révisée par rapport à la loi de finances pour 2014 de manière à réduire à huit le nombre d'indicateurs (contre douze auparavant) et à cinq le nombre des objectifs poursuivis (contre sept).

Cette simplification n'entraîne cependant pas de perte d'information dirimante pour l'évaluation de la performance du programme par le Parlement.

À ce titre, plusieurs commentaires peuvent être faits :

– le projet annuel de performances de la mission indique que les deux indicateurs de l'objectif n° 1 « Couvrir le programme d'émission dans les meilleures conditions d'efficacité et de sécurité » qui portent sur le volume des émissions seront complétés par un nouvel indicateur « temps » plus pertinent ;

– l'indicateur relatif au solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée, permettant de renseigner l'objectif n° 3 « Optimiser la gestion de la trésorerie en fonction des conditions de marché » en indiquant le nombre de journées où l'objectif de solde est atteint, fait l'objet d'une prévision prudente compte tenu des incertitudes sur les effets des annonces de la BCE : de 92 % des journées en 2013, la cible passerait à 85 % en 2014 et serait maintenue à ce niveau pour 2015 ;

– s'agissant de l'objectif n° 4 « Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor », le Rapporteur spécial observe les progrès réalisés depuis la mise en œuvre du module dit de la « supervalidation » en matière de respect de l'obligation d'annonce.

Toutefois, si cette information permet d'anticiper les mouvements sur les dépôts des correspondants du Trésor à court terme, la prévision à moyen et long termes mériterait d'être améliorée ou, *a minima*, mieux renseignée.

⁽¹⁾ Pour rappel, les dotations « non consommables » financent les investissements d'avenir par le biais des intérêts produits par la rémunération de ces dotations placées sur le compte du Trésor.

À titre d'exemple, le recul de 5,3 milliards d'euros de ces dépôts en 2013 (principalement lié à des opérations réalisées par les collectivités territoriales et les banques centrales africaines) est qualifié d'« inattendu » par la Cour des comptes⁽¹⁾. En 2014, le Gouvernement a indiqué au Rapporteur spécial, en réponse à son questionnaire budgétaire, que cette tendance baissière « *pourrait se poursuivre* ». Le tableau de financement présenté à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2015 prévoit ainsi une variation à la baisse d'un milliard d'euros des dépôts des correspondants en 2014. Pour 2015, une hypothèse conventionnelle de variation nulle est retenue.

Le tableau présenté ci-après rend compte de l'ensemble des performances du programme réalisées en 2014 et prévues pour 2015.

⁽¹⁾ *Rapport sur le budget de l'État en 2013 précité.*

PERFORMANCE DU PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Objectif	Indicateur	Prévision actualisée 2014	Prévision 2015
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 200 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 150 %
2. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> ^(a)	Réduction de la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> (jour)	–	–
3. Optimiser la gestion de la trésorerie en fonction des conditions de marché	Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée (pourcentage de journées où la cible est atteinte)	85 %	85 %
	Rémunération des placements de trésorerie	– 0,05 point de base par rapport au taux de marché retenu en prévision	– 0,05 point de base
4. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	Taux d'annonce par les correspondants du trésor de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	96 %
5. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	Qualité du système de contrôle : notation externe du contrôle interne	(composite)	(composite)
	Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 1	Dégradant le niveau du compte BdF : 0
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 18	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0
	Autres incidents : 42 ^(b)	Autres incidents : 0	

(a) Aucune cible n'est fixée pour 2015 puisque le programme de *swaps* est interrompu depuis septembre 2002. L'encours du portefeuille de *swaps* est ainsi passé d'un maximum de 61 milliards d'euros en octobre 2005 à 7 milliards d'euros en 2013.

(b) Il s'agit principalement d'incidents informatiques internes à l'AFT (9) ou chez ses partenaires (3) ainsi qu'à des erreurs opérationnelles (28) dont la détection est de plus en plus systématique grâce au paramétrage d'alertes informatiques automatiques.

Source : projet annuel de performances de la mission.

*

* *

II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* regroupe l'ensemble des dispositifs pour lesquels l'État a octroyé sa garantie. Ces garanties s'inscrivent au sein des engagements hors bilan de l'État relevant d'accords bien définis ⁽¹⁾ qui ne génèrent *a priori* pas de dépenses budgétaires en l'absence de réalisation du risque garanti (les crédits qui sont alloués à ce programme sont à ce titre évaluatifs). Elle constitue ainsi l'un des instruments d'intervention de l'État au titre de certaines politiques publiques.

Pour rappel, les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis ont évolué plus rapidement que les autres catégories d'engagements au cours des dernières années.

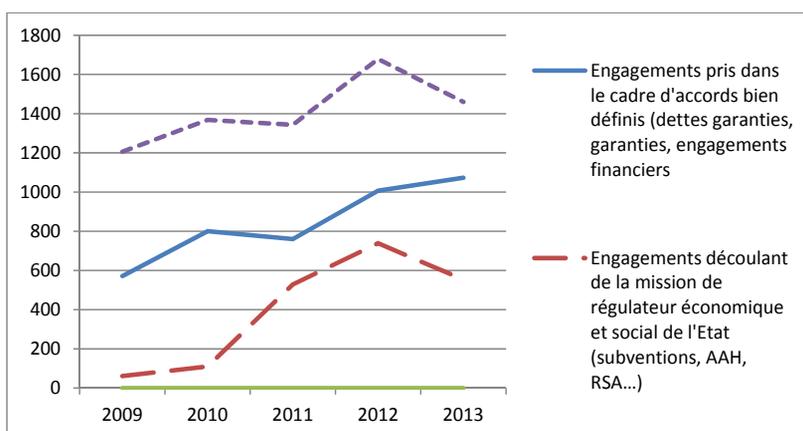
ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ENGAGEMENTS HORS-BILAN

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis (dettes garanties, garanties, engagements financiers)	572	800	760	1007	1 073
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État (subventions, AAH, RSA...)	61	110	529	739	553
Mise en jeu de la responsabilité de l'État	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Engagements de retraite et assimilés de l'État	1 206	1 368	1 343	1 679	1 460

Source : compte général de l'État pour l'exercice 2013.

L'AUGMENTATION CONTINUE DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE D'ACCORDS BIEN DÉFINIS



Source : compte général de l'État pour l'exercice 2013.

(¹) Le recueil des normes comptables de l'État prévoit une inscription en annexe du compte général de l'État des engagements pris dans le cadre d'accords bien définis (dettes garanties, garantie de passif, garantie liée à une mission d'intérêt général), dont sont exclus les autres engagements financiers de l'État notamment prévus par le compte d'affectation spéciale Pensions et le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État.

L'amélioration du suivi des engagements hors bilan a été rendue possible par la mise en place en 2012 d'un outil de recensement unique des garanties accordées par l'État par la Direction générale du Trésor : le tableau d'inventaire des garanties accordées par l'État (TIGRE). Il s'agissait ainsi de répondre à la réserve formulée par la Cour des comptes dans l'acte de certification des comptes de l'État de 2011 sur les incertitudes en matière de recensement et d'évaluation de certains de ces engagements.

En 2013, la fiabilité et la lisibilité du TIGRE a été améliorée de telle sorte que, dans l'acte de certification des comptes de l'État de 2013, la Cour des comptes a levé le point de réserve relatif à ces passifs non financiers.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits des actions de ce programme entre la LFI 2014 et le PLF 2015. Ces actions concernent des domaines d'activité nombreux et variés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ENTRE LA LFI 2014 ET LE PLF 2015

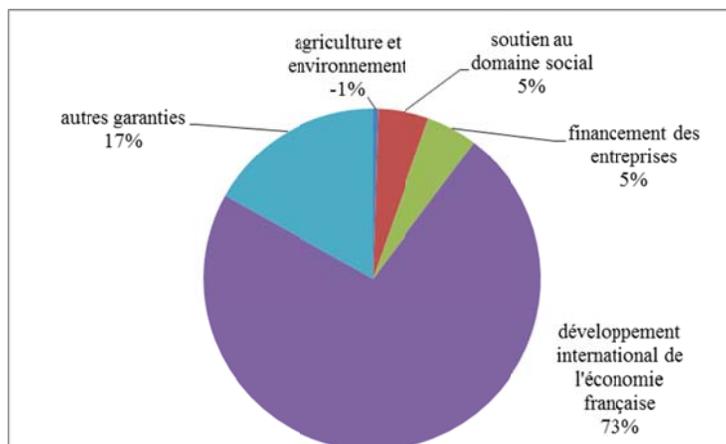
(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action		LFI 2014		PLF 2015	
		AE	CP	AE	CP
01	Agriculture et environnement	1 500 000	1 500 000	1 000 000	1 000 000
02	Soutien au domaine social, logement, santé	8 500 000	8 500 000	10 000 000	10 000 000
03	Financement des entreprises et industrie	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
04	Développement international de l'économie française	138 200 000	138 200 000	149 300 000	149 300 000
04-01	Assurance-crédit	0	0	0	0
04-02	Assurance-prospection	110 000 000	110 000 000	111 500 000	111 500 000
04-03	Garantie de change	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
04-04	Garantie du risque économique	4 200 000	4 200 000	3 800 000	3 800 000
04-05	Garanties de taux d'intérêt Natixis	0	0	0	0
04-06	Garantie du risque exportateur	20 000 000	20 000 000	30 000 000	30 000 000
05	Autres garanties	50 200 000	50 200 000	34 700 000	34 700 000
Total		208 400 000	208 400 000	205 000 000	205 000 000

Source : projet annuel de performances de la mission, PLF 2014 et 2015.

Les crédits alloués à ce programme baissent de 3,4 millions d'euros entre la LFI 2014 et le PLF 2015 pour s'établir à 205 millions d'euros. Cette baisse découle principalement de la diminution des crédits de l'action *Agriculture et environnement* et de la sous-action *Garantie du risque exportateur*.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION



Source : projet annuel de performances de la mission.

1. Des dépenses maîtrisées

Le tableau ci-après présente les encours, crédits et dépenses correspondant à l'ensemble des garanties couvertes par le programme.

CRÉDITS ET DÉPENSES DES PROCÉDURES DE GARANTIE DU PROGRAMME

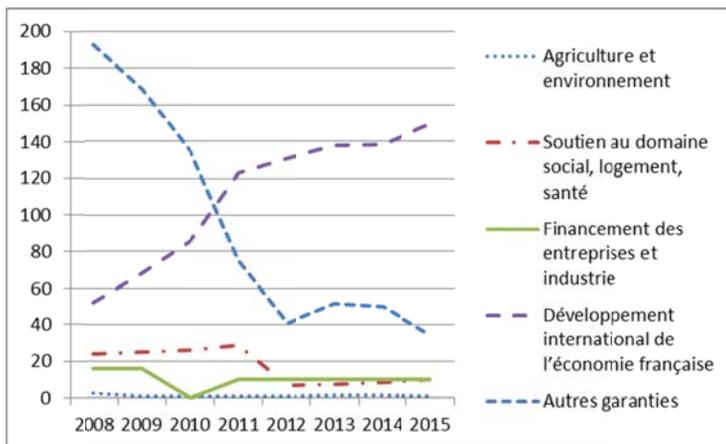
(AE = CP, en millions d'euros)

Actions		Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
2008	Crédits initiaux	2,5	24	16	52	192,8	287,7
	Dépenses	–	22,1	–	37,7	174	234
2009	Crédits initiaux	1,1	25	16	68	168,5	278,8
	Dépenses	–	22,2	15,9	77,5	82,8	120,9
2010	Crédits initiaux	1,1	26	–	86,1	134,4	247,8
	Dépenses	–	25,3	2,8	82,5	0,472	111
2011	Crédits initiaux	1,1	28,8	10	122,5	74,9	227,3
	Dépenses	–	27,3	10	99,6	461,7	546,9
2012	Crédits initiaux	1,1	6,9	10	130,5	40,9	189,4
	Dépenses	–	5,1	0	116,4	0,28	121,8
2013	Crédits initiaux	1,5	7,2	10	137,6	51,6	207,9
	Dépenses	–	7,2	0	106,8	0,14	114,14
2014	Crédits initiaux	1,5	8,5	10	138,2	50,2	208,4
	Dépenses (prévisions)	–	8,5	5	108,9	48,4	170,8
2015	Crédits initiaux	1	10	10	149,3	34,7	205
	Dépenses	–	–	–	–	–	–

Source : Projets annuels de performance de la mission annexés aux PLF 2014 et 2015.

La répartition des crédits au sein de ce programme a fortement évolué depuis 2008. Alors que ces crédits étaient principalement alloués à la couverture de garanties diverses, cette allocation a décliné au profit d'une forte augmentation des crédits destinés à soutenir le développement international de l'économie française.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INITIAUX DES ACTIONS DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT



Source : projets annuels de performance de la mission annexés aux PLF 2014 et 2015.

a. La réduction d'un tiers des crédits de l'action Agriculture et environnement

Cette action retrace les dépenses liées aux interventions en faveur :

– du désendettement des agriculteurs installés en Corse (au 31 décembre 2013, le montant de l'encours de la dette de ces agriculteurs prise en compte par cette action était de 7,25 millions d'euros) ;

– des emprunts destinés à financer des compléments de primes à l'arrachage des vignes (l'encours en capital restant dû au titre de la mise en œuvre de cette garantie par le Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux était de 10,9 millions d'euros au 31 décembre 2013) ;

– des emprunts destinés à soutenir la filière bois à la suite de la tempête Klaus de 2008 (180,7 millions d'euros de prêts ont été accordés par des établissements de crédits avec la garantie de l'État, et l'encours restant dû au 31 décembre 2013 était de 71,8 millions d'euros).

Compte tenu de l'absence d'appel en garantie au cours des précédentes années et du probable étalement sur plusieurs années des dépenses budgétaires qui résulteraient, le cas échéant, d'un tel appel, il est proposé de limiter les crédits ouverts à 1 million d'euros contre 1,5 million d'euros en LFI 2014.

b. L'augmentation de 15 % des crédits de l'action Soutien au domaine social, logement, santé

Les crédits alloués à cette action, qui augmentent pour la deuxième année consécutive, visent à assurer le financement des appels en garantie relatifs à de nombreux dispositifs concernant les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé.

Les prévisions de dépenses de cette action sont toutefois concentrées sur les garanties accordées au secteur du logement :

RÉPARTITION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE

(en millions d'euros)

Dispositif	Dotation 2015 (AE/CP)
Prêts PAS, PTZ et éco-PTZ au titre du FGAS	9,8
Prêts complémentaires aux fonctionnaires	0,1
Prêts aux rapatriés	0,1
Total	10

Source : projet annuel de performances de la mission.

Les garanties allouées au secteur du logement via le Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) constituent en effet un outil en faveur de la politique d'accession à la propriété et de la rénovation des logements.

L'encours net des prêts garantis par l'État (prêts à l'accession sociale, les prêts et éco-prêts à taux zéro) représente ainsi 43 milliards d'euros au 31 décembre 2013.

Les prévisions de dépenses budgétaires qui sont liées à ces différentes catégories de prêt correspondent aux anticipations annuelles des sinistres pouvant intervenir.

Le Rapporteur spécial souligne que le niveau de sinistralité est extrêmement faible (0,02 %), même si celui-ci n'a cessé d'augmenter depuis 2012, passant de 5,1 millions d'euros au titre de cette même année à 7,2 en 2013, 8,3 en 2014 et 9,8 en prévision pour 2015.

Deux dispositifs complètent ces garanties, évalué chacun à 100 000 euros de dépenses pour l'année 2015 :

– les prêts complémentaires aux fonctionnaires qui bénéficient d'une garantie donnée par l'État au Crédit foncier de France et au Comptoir des entrepreneurs (devenu Entenial) pour pallier la défaillance des emprunteurs bénéficiaires. En raison du peu d'attrait de ces prêts dont le taux d'intérêt est proche des taux du marché, le nombre de nouveaux prêts est aujourd'hui extrêmement réduit (l'encours de ces prêts est ainsi passé de 2 millions d'euros au 31 décembre 2010 à 200 000 euros au 31 décembre 2013) ;

– les prêts accordés aux rapatriés et garantis par l'État dans le cadre de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 qui représentent un dispositif en cours d'extinction.

c. Le maintien des crédits de l'action Financement des entreprises et industrie

À l'instar des années précédentes, la prévision de dépenses pour l'année 2015 est estimée à 10 millions d'euros pour l'action *Financement des entreprises et de l'industrie* (soit 4,9 % des dépenses du programme).

Cette action concerne principalement trois séries de dispositions :

- les dispositions en faveur des entreprises et de l'industrie ;
- les dispositions en faveur de la dépollution ;
- les dispositions en faveur du secteur bancaire.

i. Les dispositions en faveur des entreprises et de l'industrie

Les garanties apportées par l'État portent sur cinq dispositifs principaux :

- les garanties des prêts accordés aux entreprises signataires d'un contrat de partenariat, destinés à financer des projets dont la réalisation est jugée prioritaire. Le seul projet pour lequel ce dispositif est utilisé concerne la construction de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique. Au regard de la nature de ce projet, l'encours des prêts garantis a toutefois sensiblement augmenté depuis 2012, passant ainsi de 60,75 millions d'euros à 420,4 au 31 décembre 2013.

- la garantie des risques d'assurance-crédit (CAP +) situés en France jusqu'au 31 décembre 2010. L'extinction des derniers engagements s'est traduite par la signature de traités de commutation pour trois des six assureurs-crédit concernés, et le Fonds de sécurisation du crédit inter-entreprises (FSCIE), qui gérait cette procédure de garantie, a été clôturé en décembre 2013.

- les garanties d'emprunts émis ou contractés par les établissements et entreprises qui contribuent à la réalisation du Plan de modernisation et d'équipement, d'emprunts souscrits par le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) et d'emprunts souscrits par la Caisse française de développement industriel (CFDI) ;

- la garantie des prêts consentis par la Banque européenne d'investissement (BEI) à une entreprise, un établissement public ou une collectivité, pour des projets à réaliser sur le territoire français.

ii. Les dispositions en faveur de la dépollution

L'État s'est engagé à prendre en charge dans la limite de 216 millions d'euros et sous certaines conditions, le coût de la dépollution des terrains des filiales du groupe SNPE (anciennement dénommé Société nationale des poudres et des explosifs). En 2013, la dépense liée à la mise en œuvre de cette garantie représente 379 000 euros.

iii. Les dispositions en faveur du secteur bancaire

Trois dispositions spécifiques ont été prises en faveur du secteur bancaire :

- dans le cadre du plan de soutien aux banques mis en œuvre à l'automne 2008, l'État a accordé sa garantie à Dexia, à un instrument de prise de participations, la Société de prise de participation de l'État (SPPE, détenue intégralement par l'État), et à un instrument de refinancement de créances bancaires, la Société de financement de l'économie française (SFEF, société anonyme détenue par l'État à hauteur de 34 % et majoritairement par les banques de la place, à 66 %).

Les sommes prêtées par la SPPE ont été intégralement remboursées par les établissements bancaires qui avaient sollicité cette aide. Par ailleurs, le plan de soutien aux banques mis en place par la France a rapporté au total à l'État 1,5 milliard d'euros de gains nets qui se répartissent de la façon suivante :

- 1,4 milliard d'euros au titre de la rémunération des garanties aux émissions de la SFEF ;

- 100 millions d'euros au titre des recettes de dividendes, coupons et primes de rachat, nettes de toute charge, de la SPPE.

- une garantie a été accordée à la banque PSA Finance pour les titres de créance émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016 pour un encours maximal de 7 milliards d'euros (cet encours avait atteint 1,2 milliard d'euros au 31 décembre 2013).

- une garantie a également été accordée au Crédit Immobilier de France (CIF) afin de couvrir :

- les créances de la société « CIF Euromortgage » et du fonds commun de titrisation « CIF Assets » pour un encours maximal de 12 milliards d'euros ;

- les créances de la Caisse centrale du CIF pour un encours maximal de 16 milliards d'euros.

Au 31 décembre 2013, l'encours garanti atteignait 12,1 milliards d'euros.

d. L'augmentation continue des crédits de l'action Développement international de l'économie française

L'action *Développement international de l'économie française* constitue la principale action du programme. Le Rapporteur spécial souligne à ce titre la progression continue des crédits qui lui sont alloués.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION

	2012	2013	2014	2015
AE = CP (en millions d'euros)	130,5	137,6	138,2	149,3
Écart en %	–	+ 5%	+ 0,5%	+ 7,5%

Source : PAP 2015.

À l'exception de la garantie de taux d'intérêt qui relève directement de Natixis, ces procédures de garantie sont gérées par la Coface. Cette dernière exerce en effet à la fois des activités pour son compte propre (assurance-crédit, information commerciale, recouvrement de créances) et des activités pour le compte de l'État.

Le tableau ci-après présente les crédits consacrés à cette action de 2012 à 2015.

CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	2012		LFI 2013	LFI 2014	PLF 2015
	LFI	Exécution			
Assurance-crédit	–	–	–	–	–
Assurance prospection	107,2	101,3	99	110	111,5
Risque de change	2,0	3,4	4	4	4
Risque économique	7,0	1,7	4,6	4,2	3,8
Stabilisation de taux d'intérêt	–	–	–	–	–
Risque exportateur	14,3	10	30	20	30
Total action	130,5	116,4	137,6	138,2	149,3

Source : projet annuel de performances de la mission.

Cette action regroupe les crédits consacrés aux garanties à l'exportation qui sont répartis au sein de six sous-actions, correspondant chacune à une aide mise à la disposition des exportateurs par l'État.

Le montant de ces crédits pour 2015 est fixé au regard des résultats de 2014.

i. L'assurance-crédit

Cette sous-action a pour objet de couvrir un exportateur (assurance-crédit fournisseur) ou sa banque (assurance-crédit acheteur) contre le risque de défaut de remboursement d'un crédit à l'exportation. À ce titre, elle mobilise les encours financiers les plus importants et dégage le résultat positif le plus élevé (les primes et récupération étant supérieures aux sinistres).

L'encours de l'assurance-crédit est ainsi passé de 42,1 milliards d'euros fin 2008 à 61,2 fin 2013 (– 4,4 % par rapport à 2012). Le volume des sinistres, qui avait crû significativement en 2011 et 2012 (230 millions d'euros chaque année) du fait, pour l'essentiel, de la survenance du sinistre sur un navire construit par

STX France ⁽¹⁾, a été ramené à 121 millions d'euros en 2013. Ce montant est lié à 43 % à des sinistres sur des contrats réalisés en Iran, mais également sur certains contrats conclus avec des acteurs privés mexicains ou ukrainiens.

Pour l'exercice 2013, le solde de financement de l'assurance-crédit est resté positif, à 758 millions d'euros (+ 23 % par rapport à 2012), dont 528 de récupérations.

Du fait du résultat positif enregistré en 2013, aucune dotation budgétaire n'a été prévue pour les exercices 2014 et 2015.

ii. L'assurance prospection

Cette sous-action vise à encourager les PME à se développer à l'export en assurant leurs frais de prospection en cas d'échec au moins partiel de celle-ci. Elle représente la procédure de garantie la plus coûteuse pour l'État.

Son coût budgétaire est ainsi estimé pour 2015 à 111,5 millions d'euros, ce qui représente 75 % des crédits alloués à cette action.

Cette prévision prend en compte l'augmentation continue du nombre de bénéficiaires de cette procédure, notamment depuis l'introduction en 2012 du nouveau produit « assurance protection premier pas », dit « A3P », réservé aux entreprises primo-exportatrices.

iii. La garantie de change

Cette garantie offre une protection contre la baisse éventuelle des devises de facturation des exportations. Elle permet de couvrir le risque de change auquel les exportateurs français font face lors d'appels d'offres internationaux concurrentiels (entre la remise d'une offre et la signature éventuelle du contrat, puis pendant la période de paiement).

Cette procédure fonctionne généralement sans coût budgétaire pour l'État. Elle enregistre en effet régulièrement un résultat technique proche de l'équilibre. Toutefois, les coûts de gestion conduisent parfois à constater un déficit, compensé, le cas échéant, par une dépense budgétaire. Cette dépense est estimée à 4 millions d'euros pour 2015.

iv. La garantie du risque économique

Cette garantie a pour objet de couvrir les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisibles plafonnés et relatifs à la fourniture d'équipements élaborés. Elle est en extinction depuis 2004 et les crédits qui lui sont alloués correspondent à des dossiers en cours de liquidation. La dotation est passée de 7 millions d'euros en 2012 à 3,8 en 2015.

⁽¹⁾ La revente de ce bateau a toutefois été conclue et des récupérations ont été perçues à ce titre par la Coface à partir de fin 2013.

v. La garantie de taux d'intérêt

Cette garantie constitue l'une des missions assurées par Natixis pour le compte de l'État ⁽¹⁾. Elle permet de proposer à un emprunteur étranger, au moment de l'offre d'un contrat commercial, un taux fixe défini par les autorités françaises selon les règles de l'« arrangement OCDE » ⁽²⁾ sur les crédits à l'exportation. Natixis prend en charge – ou reçoit – le différentiel entre le taux du crédit et le coût de la ressource bancaire, majoré d'une marge définie par l'État. En outre, Natixis peut procéder à la mise en place d'opérations de couverture du risque de taux, afin de constituer un portefeuille de *swaps* « payeurs » annulant le risque supporté par l'État qui est engagé dans des flux opposés. À l'instar de ces dernières années, aucun crédit n'est prévu à ce titre pour 2015, du fait de prévisions excédentaires offertes par les couvertures mises en place sur les marchés financiers.

vi. La garantie du risque exportateur

Elle regroupe deux garanties créées en 2005 et 2006 : la *garantie des cautions*, qui permet à un exportateur d'honorer un contrat à l'international en lui fournissant les cautions de bonne fin et de restitution d'acomptes exigées par l'acheteur et la *garantie des préfinancements*, qui couvre un prêt consenti par une banque pour financer le lancement d'un contrat d'exportation. L'encours de ces deux procédures atteint 1 591 millions d'euros pour les cautions et 134 pour les préfinancements au 30 juin 2014.

Le déficit attendu de la procédure en 2014 conduit à une inscription de 30 millions d'euros en 2015 (contre 20 en 2014).

À la date de la rédaction de ce rapport, le ministère de l'économie n'a pas transmis le tableau récapitulatif de l'évolution des encours des procédures garanties par la COFACE demandé par le Rapporteur spécial dans son questionnaire budgétaire.

e. La diminution continue des crédits de l'action Autres garanties

Cette action retrace les dépenses budgétaires liées à la mise en jeu de la garantie de l'État dans le cadre de procédures distinctes de celles réparties au sein des actions précédemment décrites.

Ces dépenses atteindraient 34,7 millions d'euros, soit 16,9 % des crédits du programme.

⁽¹⁾ Natixis assure pour le compte de l'État une dizaine de missions issues des activités de soutien et de financement des exportations françaises de l'ancien Crédit national et de l'ancienne Banque française du commerce extérieur (BFCE).

⁽²⁾ L'« arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » est un accord multilatéral né en 1978 sous l'égide de l'OCDE – et transposé en droit communautaire – tendant à encadrer l'intervention publique dans les échanges et favoriser la transparence en vue de maintenir des conditions de concurrence fondées sur des déterminants techniques, commerciaux et non financiers.

Champ de la garantie	Principaux bénéficiaires susceptibles d'appeler la garantie de l'État	Bases juridiques
L'indemnisation des dommages causés dans le cadre d'une opération spatiale autorisée sur certains territoires français (dans la limite de 70 M€)	Tiers divers	Art. 119 de la loi 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008
<p>Les emprunts contractés par les États liés à la France en Afrique subsaharienne ou dans l'Océan indien pour le financement de leur programme de développement économique ou de redressement financier, en particulier les emprunts destinés à financer les facilités de prêt concessionnel du FMI aux pays pauvres et les prêts d'ajustement structurel ;</p> <p>Les prêts accordés à la République du Liban dans le cadre du programme de refinancement de dette (dans la limite de 500 M€) ;</p> <p>Les prêts accordés aux États étrangers bénéficiant de l'initiative bilatérale additionnelle d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (dans la limite de 1,1 Md€) ;</p> <p>La 1^{ère} émission obligataire de la Facilité de Paiement de financement international pour la vaccination (sous certaines conditions et dans la limite de 372,80 M€) ;</p>	Agence Française de Développement (AFD)	<p>Art. 29 de la loi 81-734 du 3 août 1981 de finances rectificative complété par Art. 1^{er} du décret 81- 787 du 1^{er} août 1981</p> <p>Art. 59 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002</p> <p>Art. 126 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003</p> <p>Art. 97 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances initiale pour 2007</p>
<p>Les prêts consentis à la République du Liban par l'AFD dans le cadre de la conférence de soutien au Liban du 25 janvier 2007 (dans la limite de 375 M€) ;</p> <p>Le prêt consenti à l'Office national des chemins de fer marocains pour la construction de la section Tanger/Kenitra de la ligne TGV qui relie Casablanca à Tanger (dans la limite de 220 M€) ;</p> <p>Les prêts consentis au Fonds pour les technologies propres administré par la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), dans la limite de 203 M€ ;</p> <p>Le prêt consenti au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et facilité et protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international » (dans la limite de 670 MDTS)</p>	Agence Française de Développement (AFD)	<p>Art. 87 de la loi 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007</p> <p>Art. 103 modifié de la loi 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007</p> <p>Art. 126 de la loi 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008</p> <p>Art. 105 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009</p>

Champ de la garantie	Principaux bénéficiaires susceptibles d'appeler la garantie de l'État	Bases juridiques
Le prêt consenti au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et facilité et protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international » (dans la limite de 1,4 Mds€)	Banque de France	Art. 105 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009
Les prêts accordés aux pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) et aux pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) L'emprunt contracté par la société Arianespace pour financer l'implantation du lanceur Soyouz (dans la limite de 121 M€ en principal)	Banque Européenne d'Investissement (BEI)	Art. 18-3 des statuts de la BEI ; Conventions de Lomé et de Cotonou ; décision du Conseil de la CE sur les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) Art. 109 de la loi 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004

Source : projet annuel de performances de la mission.

2. La performance du programme *appels en garantie de l'état*

Seule l'action 4 *Développement international de l'économie française* est dotée d'un dispositif de mesure de la performance dans ce programme. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation :

– les objectifs de performance doivent être maîtrisables par le responsable de programme sur le plan budgétaire et dans la durée. Or, certaines garanties peuvent être le corollaire d'engagements internationaux ou avoir été directement créées par le législateur. En outre, les garanties accordées présentent la particularité d'être irrévocablement acquises au profit de leurs bénéficiaires et la dépense budgétaire est automatique sitôt la garantie appelée ;

– les garanties sont des instruments au service de politiques sectorielles extrêmement variées qui, pour la plupart, dépendent d'autorités administratives différentes du responsable de ce programme.

Par conséquent, l'objectif du responsable de programme est de définir les conditions de la garantie propres à maximiser son effet de levier tout en limitant le risque financier encouru par l'État. Il s'agit pour cela de limiter le niveau d'exposition de l'État à des limites raisonnables, définies en analysant les risques et les avantages propres à chaque dispositif. À cette fin, certains dispositifs présentant des enjeux significatifs pour les finances publiques sont sécurisés par des mécanismes prudentiels.

Du fait des contraintes fortes qui pèsent sur le responsable de programme, l'évaluation de la performance des procédures de garanties se trouve réduite à l'action 4 *Développement international de l'économie française*, sur laquelle le Trésor est en mesure d'exercer une action directe et continue⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Pour plus de détails, voir le rapport spécial de Mme Monique Rabin sur le commerce extérieur, annexe n° 21.

III. LE PROGRAMME *ÉPARGNE*

Le programme 145 *Épargne* se caractérise par :

– des crédits en baisse de 16 % par rapport à la LFI 2014 passant de 569,1 millions d’euros à 476,7 dans le présent projet de loi de finances (pour rappel, cette baisse succède à une précédente baisse de 20 % entre 2013 et 2014) ;

– des dépenses fiscales également en baisse, mais qui demeurent d’un montant plus de dix fois supérieur aux crédits budgétaires alloués à ce programme (5,5 milliards d’euros en 2015 contre 5,9 en 2014).

1. La baisse continue des crédits budgétaires du programme *épargne*

Le programme *Épargne* comprend deux actions : *Épargne logement* et *Instruments de financement du logement*. Cette dernière action est essentiellement consacrée à des dispositifs en voie d’extinction ⁽¹⁾ et ne représente que 0,5 % du budget du programme (soit 2,4 millions d’euros en 2015, contre 3,1 en 2014 et 3,5 en 2013).

Les dépenses budgétaires de l’action *Épargne logement* qui représentent donc la quasi-totalité des crédits du programme, s’élèvent à 474,3 millions d’euros en 2015 (– 16 %), après 565,8 en 2014 et 722 en 2013. Ces crédits visent à faciliter l’accès à la propriété à travers deux produits d’épargne : les plans d’épargne logement (PEL) et, plus accessoirement, les comptes d’épargne logement (CEL).

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME 145

(en millions d’euros)

	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d’intervention	TOTAL
Épargne logement	1,5	472,8	474,3
Instrument de financement du logement	1,1	1,3	2,4
TOTAL	2,6	474,1	476,7

Source : projet annuel de performances de la mission.

a. L’action *Épargne*

i. Présentation de l’action

En pratique, l’État accorde une prime d’épargne aux titulaires de PEL et de CEL d’un montant maximal de 1 525 euros dans les cas suivants : la clôture des PEL et la souscription d’un prêt d’épargne-logement pour les PEL ouverts à

⁽¹⁾ Tels que les prêts spéciaux du Crédit foncier de France, certains prêts aidés pour l’accession à la propriété ou les primes pour l’amélioration de l’habitat rural.

compter du 12 décembre 2002 ; la simple clôture du PEL pour les PEL ouverts avant cette date ; et l'utilisation, par les détenteurs d'un CEL, de leurs droits à prêt lors de la souscription d'un prêt immobilier.

Depuis la réforme de l'épargne-logement par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, entrée en vigueur au 1^{er} mars 2011, le PEL a toutefois été recentré sur les projets d'accession à la propriété concernant la résidence principale et modulé en fonction de la performance énergétique des logements.

Par ailleurs, pour les PEL souscrits à compter de 2011, le montant de la prime est plafonné à 1 000 euros, sauf pour les acquisitions ou les constructions de logements dont le niveau de performance énergétique globale est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur. Dans ce cas, son montant est maintenu à 1 525 euros.

Les tableaux ci-après récapitulent l'évolution de ces placements en termes de nombre et de montants.

NOMBRE DE COMPTES ET DE PLANS

	2009	2010	variation/ an	2011	variation/ an	2012	variation/ an	2013	variation/ an
Comptes	9 597 096	9 469 258	- 1,33 %	9 410 392	- 0,62 %	9 395 621	- 0,16 %	9 251 790	- 1,53 %
Plans	11 414 926	11 976 956	4,92 %	12 239 765	2,19 %	12 373 361	1,09 %	13 103 268	5,90 %
TOTAL	21 012 022	21 446 214	2,07 %	21 650 157	0,95 %	21 768 982	0,55 %	22 355 058	2,69 %

ENCOURS DES DÉPÔTS

(en milliards d'euros)

	2009	2010	variation/ an	2011	variation/ an	2012	variation/ an	2013	variation/ an
Comptes	36,81	36,38	- 1,17 %	36,36	- 0,06 %	35,48	- 2,41 %	33,72	- 4,96 %
Plans	176,14	185,25	5,17 %	189,52	2,31 %	191,53	1,06 %	201,54	5,22 %
TOTAL	212,95	221,63	4,07 %	225,89	1,92 %	227,02	0,50 %	235,26	3,63 %

FLUX DES PRÊTS NOUVEAUX VERSÉS

(en milliards d'euros)

	2009	2010	variation/ an	2011	Variation/ an	2012	variation/ an	2013	variation/ an
Comptes	2,32	1,40	- 39,63 %	1,34	- 4,17 %	1,26	- 6,07 %	0,63	- 50,15 %
Plans	0,85	0,02	- 97,75 %	0,19	883,68 %	0,09	- 50,55 %	0,05	- 48,35 %
TOTAL	3,17	1,42	- 55,23 %	1,53	7,82 %	1,35	- 11,54 %	0,68	- 50,02 %

ENCOURS DES PRÊTS

(en milliards d'euros)

	2009	2010	variation/ an	2011	variation/ an	2012	variation/ an	2013	variation/ an
Comptes	8,65	7,79	- 9,92 %	7,00	- 10,13 %	6,49	- 7,25 %	5,34	- 17,75 %
Plans	3,29	2,65	- 19,53 %	2,03	- 23,21 %	1,65	- 18,97 %	1,29	- 21,47 %
TOTAL	11,94	10,44	- 12,57 %	9,04	- 13,45 %	8,14	- 9,89 %	6,64	- 18,50 %

Source : questionnaire budgétaire.

ii. Les dépenses budgétaires de l'action

Les dépenses de l'action *Épargne* représentent :

– 1,5 million d'euros de dépenses de fonctionnement destinées à hauteur de 600 000 euros à des frais de gestion et à hauteur de 917 millions d'euros au versement d'une subvention à la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) qui exerce une mission de contrôle des opérations d'épargne-logement depuis le 1^{er} janvier 2014 ;

– 472,8 millions d'euros de dépenses d'intervention qui correspondent au versement des primes au profit des épargnants détenteurs de PEL ou de CEL.

La dépense au titre des CEL connaît une baisse continue depuis plusieurs années comme l'indique le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LIÉE AUX COMPTES ÉPARGNE LOGEMENT

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de primes	99 118	99 694	51 676	n.c.	n.c.
Montant des primes (en millions d'euros)	29,2	29,7	13,3	24	8

Source : PAP 2015.

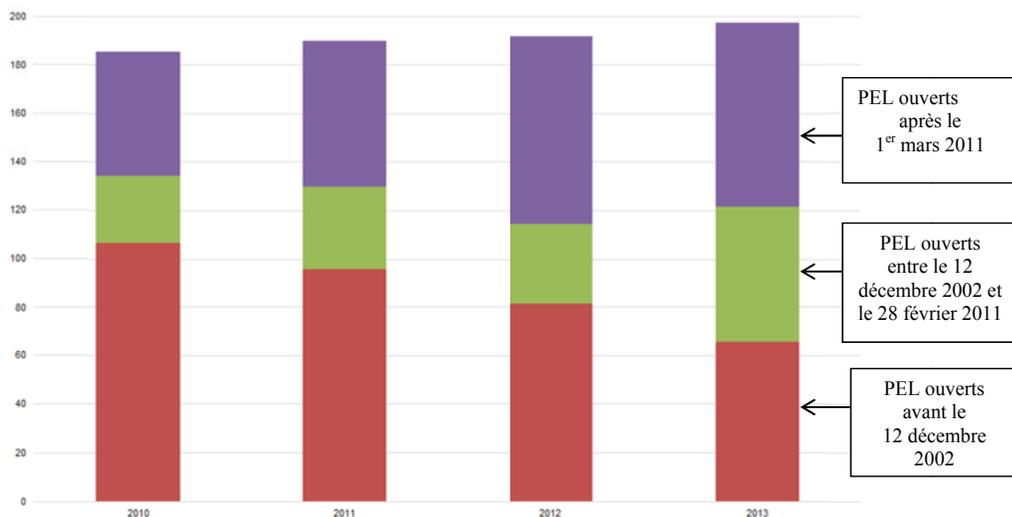
Cette baisse serait notamment la conséquence de la réforme de 2011 (recentrage des opérations immobilières finançables sur la résidence principale) et de la faible attractivité des taux d'intérêt proposés.

Les 8 millions d'euros de primes qui devraient être versés en 2015 reposent sur l'estimation du versement de 32 881 CEL d'un montant moyen de 244 euros.

Le montant prévisionnel des primes liées aux PEL est quant à lui estimé à 464,8 millions d'euros pour 2015 (ce qui correspond à l'anticipation du versement de 376 379 primes d'un montant moyen de 1 235 euros par PEL).

ENCOURS DES PEL AU 31 DÉCEMBRE

(en milliards d'euros)



Source : projet annuel de performances de la mission.

En termes de performance, l'indicateur sur le taux de clôture des PEL donnant lieu à un prêt épargne logement (deuxième sous-indicateur de l'indicateur n° 1.2) permet d'apprécier l'utilité de ce type de placement en renseignant la proportion de PEL utilisés conformément à leur objet.

Or, ce taux, qui était de 18,04 % en 2008 est descendu à 5,5 % en 2012, puis à 1 % en 2013. Pour rappel, les prévisions de la LFI 2014 prévoyaient au contraire une hausse à 7 % en 2014 et une cible de 9 % en 2015. Ces prévisions ont ainsi été revues à la baisse dans les proportions présentées dans le tableau suivant.

INDICATEUR RELATIF AU TAUX DE CLÔTURE DE PEL DONNANT LIEU À UN PRÊT D'ÉPARGNE LOGEMENT

(en pourcentage)

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux de clôtures de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement	5,5	1		2	3	4

Source : projet annuel de performances de la mission.

b. L'action Instruments de financement du logement

L'action 2 du programme retrace quant à elle l'intervention de l'État concernant des prêts du secteur aidé du Crédit foncier de France (CFF) et des prêts conventionnés contrôlés par la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), l'ensemble de ces prêts concourant à l'amélioration de l'accession à la propriété des ménages. La prévision de dépenses est abaissée de 3,5 millions d'euros en 2014 à 2,4 en 2015.

2. La baisse des dépenses fiscales associées au programme *Épargne*

Les dépenses fiscales du programme *Épargne* baisseraient de 7 % en 2015 par rapport à la prévision retenue pour 2014 et retrouveraient ainsi un niveau proche de celui de l'année 2013.

COÛT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME *ÉPARGNE*

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
PAP 2015	5 420	5 926	5 499
Écarts	–	+ 8,5 %	– 7 %

Le Rapporteur spécial regrette que sur les 28 dispositifs fiscaux mentionnés dans le projet annuel de performances de la mission, dix sont indiqués comme étant « non chiffrables » et quatre ne sont pas pris en compte car ils représentent une dépense fiscale inférieure à 0,5 million d'euros. Par conséquent, seuls quatorze d'entre eux font l'objet d'un chiffrage.

Par ailleurs, la fiabilité de ces chiffrages a été fortement remise en question par l'Inspection générale des finances en mars 2010 ⁽¹⁾ qui estimait que la méthode de chiffrage retenue dans les projets annuels de performance conduisait à surévaluer les dépenses fiscales du programme, qu'elle estimait d'un montant probablement deux à trois fois moins élevé qu'annoncé.

Au-delà de ces réserves, plusieurs observations peuvent être faites sur la performance des différentes dépenses fiscales présentées dans le cadre de ce programme.

- *Les dépenses fiscales en faveur des produits de placement de moyen et long terme*

L'un des objectifs du programme *Épargne* est de stimuler le développement de l'épargne individuelle à long terme destinée au financement des entreprises.

Pour 2014, l'exonération ou l'imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie constitue la première dépense fiscale du programme pour un coût total estimé à 1,86 milliard d'euros (contre 1,6 en 2013 et 1,89 en 2014).

Au regard de l'importance de cette dépense fiscale, le Rapporteur spécial regrette la suppression de l'indicateur 3.1 relatif à la part de l'assurance-vie dans l'épargne des ménages.

(¹) <http://www.economie.gouv.fr/files/import/rapport-depenses-fiscales/Annexe-B-Rapport.pdf>

Les cibles de l'indicateur 2.1, dont l'objet est d'apprécier la part des placements d'assurance-vie finançant les entreprises sur le total des placements des compagnies d'assurance, sont quant à elles maintenues inchangées (55 % sur la période 2015-2017).

Par ailleurs, une réflexion serait en cours pour compléter cet indicateur en précisant notamment la destination de ces financements (ce qui aurait pour intérêt par exemple d'identifier la part des placements finançant des entreprises non financières).

● *Les dépenses fiscales en faveur de l'épargne salariale*

Le tableau ci-après reproduit les trois principales dépenses fiscales destinées à orienter l'épargne des salariés vers le capital de leur entreprise. Il n'existe aucun indicateur de performance assigné à cet objectif, mais l'on constate que ces dépenses sont en baisse depuis 2011.

**COÛT DES TROIS PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DESTINÉES
À ORIENTER L'ÉPARGNE DES SALARIÉS VERS LE CAPITAL DE LEUR ENTREPRISE**

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 170	1 250	1 250
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation et plan d'épargne salariale)	280	290	n.c.
Exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale (participation aux résultats de l'entreprise, plan d'épargne entreprise, actionnariat salarié régi par la loi du 27 décembre 1973)	160	130	n.c.
Total	1 770	1 670	> 1 250

Source : projet annuel de performances de la mission.

● *Les dépenses fiscales en faveur de missions d'intérêt général*

Une partie des produits de l'épargne réglementée (livrets A, livrets bleus, livrets d'épargne populaire et livrets de développement durable) est centralisée par le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces dépôts sont mobilisés notamment pour permettre aux organismes sociaux d'avoir accès à des moyens de financement attractifs, afin de favoriser la construction de logements sociaux.

En 2015, ces dépenses fiscales devraient toutefois diminuer de 28 % pour atteindre 955 millions d'euros.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DESTINÉES À FINANCER DES MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL, NOTAMMENT D'INVESTISSEMENT DANS LE LOGEMENT SOCIAL

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015
Exonération des intérêts des Livrets A	593	605	450
Exonération des intérêts des Livrets d'épargne populaire	377	420	275
Exonération des intérêts des Livrets de développement durable	227	265	200
Exonération partielle des intérêts des Livrets bleus	70	70	50
Total	1 267	1 360	975
Écart	-	+ 6,8 %	- 28%

Source : projet annuel de performances de la mission.

Pour rappel, le relèvement du plafond du livret A et du livret de développement durable⁽¹⁾ correspond à l'engagement du Président de la République de contribuer au financement de la construction de 150 000 logements sociaux par an durant le quinquennat, dont 30 000 logements très sociaux, et au financement des entreprises, particulièrement des PME.

*

* *

⁽¹⁾ Le décret n° 2012-1056 du 18 septembre 2012 a procédé au relèvement du plafond du livret A pour le porter de 15 300 euros à 19 125 euros au 1^{er} octobre 2012 et au relèvement du livret développement durable pour le porter de 6 000 à 12 000 euros. Le décret n° 2012-1445 du 24 décembre 2012 a procédé à un nouveau relèvement du plafond du livret A pour le porter à 22 950 euros au 1^{er} janvier 2013.

IV. LE PROGRAMME MAJORATION DE RENTES

Le programme 168, doté d'une action unique, comporte les crédits par lesquels l'État participe aux majorations de rentes viagères qui constituent des dispositifs en voie d'extinction⁽¹⁾. Il n'est plus créé de droits nouveaux et les droits acquis disparaissent avec la diminution progressive de la population des crédirentiers. Toutefois, les rentes en cours de constitution disposent de droits latents qui viennent progressivement contribuer à la charge de remboursement au fur et à mesure de l'arrivée en service de la rente.

Les crédits ouverts sur ce programme sont donc en baisse continue et devraient s'éteindre progressivement à l'horizon d'une vingtaine d'années sur la base des tables de mortalité en vigueur.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CRÉDIRENTIERS ET DE LA DÉPENSE DE MAJORATION

	Nombre de crédirentiers	Montant total des dépenses de majoration	Dépenses de majoration servies par les compagnies d'assurance	Dépenses de majoration servies par les mutuelles
2010	423 316	204,2 M€	187,1 M€ servis par 33 compagnies d'assurance	16,9 M€ servis par 12 mutuelles
2011	409 331	195,0 M€	180,1 M€ servis par 29 compagnies d'assurance	14,6 M€ servis par 12 mutuelles
2012	377 024	185,0 M€	169,4 M€ servis par compagnies d'assurance	13,9 M€ servis par 12 mutuelles
2013	360 193	179,1 M€	156,8 M€ servis par 30 sociétés d'assurance	12,2 M€ servis par 10 mutuelles.

Source : projets annuels de performances 2014 et 2015.

Pour 2015, les crédits alloués à ce programme sont de 168 millions d'euros qui se décompose à hauteur de :

– 156 millions d'euros pour les rentes servies par les compagnies d'assurance à 400 000 crédirentiers ;

– 12 millions d'euros pour les rentes servies par les mutuelles à 63 000 crédirentiers.

Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est, à juste titre, dépourvu de dispositif de mesure de la performance.

⁽¹⁾ Les contrats de rente viagère sont des conventions de droit privé par lesquelles un débirentier, en général une société d'assurance ou une mutuelle, s'engage à verser une rente à un crédirentier jusqu'à son décès. L'État majore certaines de ces rentes : rentes viagères constituées auprès des compagnies d'assurance-vie au titre de la loi du 2 août 1949, rentes allouées en réparation d'un préjudice (loi du 24 mai 1951), rentes constituées auprès des caisses autonomes mutualistes et de la caisse nationale de prévoyance par des anciens combattants (loi du 9 juin 1948 et article L. 321-9 du code de la mutualité). Depuis plusieurs années, l'État ne participe plus qu'au financement des rentes correspondant à des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1987.

V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ

Le programme 336 permet de retracer les dotations budgétaires de l'État au profit du Mécanisme européen de stabilité (MES).

Le traité instituant le MES a été signé le 2 février 2012 et ratifié par la loi n° 2012-324 du 7 mars 2012. La date d'entrée en vigueur du traité, initialement prévue pour mi-2013, est intervenue de façon anticipée à l'automne 2012.

Ce mécanisme a succédé au Fonds européen de stabilité financière (FESF) ⁽¹⁾ à titre permanent et repose, non seulement sur des garanties des États, mais sur un capital effectivement constitué.

Le MES a son siège à Luxembourg et tous les États membres dont la monnaie est l'euro en sont membres. En outre, des États membres de l'Union européenne dont la monnaie n'est pas l'euro peuvent participer, au cas par cas, aux côtés du MES, à une opération d'assistance financière en faveur d'États membres de la zone euro.

Ce mécanisme a en effet pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité de politique économique adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité de ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cette intervention est indispensable à la préservation de la stabilité financière de la zone euro. À cette fin, le MES est autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers, en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers.

Le mécanisme peut non seulement réaliser des prêts assortis de programmes d'ajustement macroéconomiques complets et des interventions sur le marché primaire, mais aussi intervenir sur le marché secondaire et allouer des prêts à des États en vue de recapitaliser des banques.

La plupart des décisions stratégiques sont prises d'un commun accord, mais une procédure d'urgence peut être utilisée, sur recommandation de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne, pour prendre des décisions adoptées à la majorité qualifiée (85 % des droits de vote).

⁽¹⁾ *Le FESF a été successivement mobilisé en 2010 et 2011 au profit de l'Irlande (17,7 milliards d'euros), du Portugal (26 milliards d'euros) et de la Grèce, (144,6 milliards d'euros au total) conjointement avec une assistance financière du FMI.*

Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d'euros. Il se compose de parts libérées (ou capital appelé) et de parts appelables. La valeur nominale totale initiale des parts libérées s'élève à 80 milliards d'euros et la quote-part de la France à 20,3859 %. Sa souscription au capital libéré se monte donc à 16,31 milliards d'euros (pour une part dans le capital autorisé de 142,701 milliards d'euros).

Cette contribution a été apportée en cinq tranches égales, conformément aux dispositions du traité. La première loi de finances rectificative pour 2012 ⁽¹⁾ a donc créé le programme *Dotation en capital du MES* pour ouvrir 16,31 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,5 milliards d'euros de crédits de paiement au titre du versement des deux premières tranches de la contribution de la France. Les autres décaissements sont intervenus au titre des exercices budgétaires 2013 et 2014.

Par conséquent, ce programme, rappelé dans le projet annuel de performances pour mémoire, n'a pas lieu d'être doté de crédits en 2015.

*

* *

(¹) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

Le programme 338 porte sur la participation de la France à l'augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement (BEI) décidée lors du conseil d'administration du 24 juillet 2012.

L'article 107 de la loi de finances initiale pour 2013 a autorisé le ministre chargé de l'économie à souscrire, avant le 31 mars 2013, à une augmentation de capital en numéraire entièrement libérée d'un montant de 1,617 milliard d'euros.

Aucune opération n'étant prévue pour 2015, ce programme, rappelé dans le projet annuel de performances pour mémoire, n'a pas lieu d'être doté de crédits au titre de cette même année.

*

* *

VII. LE PROGRAMME FONDUS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE

Le programme 344 présente les crédits du fonds de soutien en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements ayant souscrit des emprunts structurés et des instruments financiers à risque, introduit par l'article 92 de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾. Il se substitue au précédent fonds créé par la loi de finances rectificative pour 2012 ⁽²⁾.

Par ailleurs, le décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014 a créé un service à compétence nationale dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque » rattaché au ministre chargé du budget, au ministre chargé des collectivités territoriales et au ministre chargé de l'outre-mer.

Ce service est notamment en charge d'instruire les dossiers déposés par les collectivités territoriales et de calculer les montants de l'aide à laquelle elles ont droit.

Pour bénéficier de cette aide, les collectivités territoriales et les établissements publics doivent toutefois déposer une demande d'aide auprès du représentant de l'État de leur département ou de leur collectivité avant le 15 mars 2015.

Les crédits alloués à ce fonds représentent 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, soit un montant total de 1,5 milliard d'euros.

A. PRÉSENTATION DU FONDUS DE SOUTIEN

Ce fonds de soutien est destiné à toutes les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés avant l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2012. Sont concernés :

- les collectivités territoriales (communes, départements et régions) ;
- les collectivités d'outre-mer, régies par le principe de spécialité législative en vertu de l'article 74 de la Constitution ;

⁽¹⁾ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁽²⁾ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

– leurs groupements, énumérés par la cinquième partie du code général des collectivités territoriales : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), avec ou sans fiscalité propre, et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8 du code, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ;

– les services départementaux d’incendie et de secours (SDIS), qui forment une catégorie particulière définie à l’article L. 1424-1, tandis que les autres établissements publics locaux (centres communaux d’action sociale, régies personnalisées, associations syndicales autorisées et associations foncières de remembrement, notamment) ne sont en revanche pas éligibles.

L’aide qui leur est proposée au travers de ce fonds concerne :

- les emprunts structurés ;
- l’ensemble des instruments financiers.

Pour rappel, si les premiers emprunts sophistiqués sont apparus à la fin des années 1990 pour répondre aux besoins spécifiques d’organismes du logement social, d’hôpitaux ou de grandes collectivités, la diffusion des emprunts structurés ne commence qu’en 2003 et correspond à un effort d’investissement concomitant à l’acte II de la décentralisation.

La volatilité des indices sous-jacents sur lesquels étaient bâtis ces emprunts, accrue par la crise financière de 2008 a conduit, à l’automne de cette même année, quelques exécutifs locaux inquiets de l’envolée des taux d’intérêt d’emprunts à dénoncer des emprunts devenus « *toxiques* ».

S’il demeure difficile d’évaluer précisément l’ampleur du risque financier lié aux emprunts structurés, le tableau suivant présente une première décomposition des 32,1 milliards d’euros d’encours des emprunts structurés conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements au troisième trimestre 2011 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ces données ont fait l’objet d’une présentation exhaustive dans le commentaire de l’article 60 du projet de loi de finances pour 2014 présenté dans le rapport n° 1428 du Rapporteur général du 10 octobre 2013, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1428-tIII.asp>

ENCOURS DES EMPRUNTS STRUCTURÉS EN 2011 (TOUTES BANQUES)

(en millions d'euros et en pourcentage de l'encours total)

Emprunteurs	Nombre de contrats	Encours total des emprunts structurés	Encours à risque faible		Encours à risque (5B, 5C, 5D, 2E, 3E, 4E, 5E, HC*)		Dont encours très risqués (3E, 4E, 5E, HC*)	
Collectivités territoriales	8 968	23 323	9 675	41,5 %	13 648	58,5 %	11 641	49,9 %
Communes	6 230	11 190	4 279	37,0 %	6 912	61,8 %	5 721	51,1 %
dont -10 000 hab.	3 804	3 049	1 341	44,0 %	1 708	56,0 %	1 394	45,7 %
dont 10 000 à 100 000 hab.	2 237	6 568	2 182	33,2 %	4 387	66,8 %	3 627	55,2 %
dont +100 000 hab.	189	1 573	756	48,1 %	817	51,9 %	700	44,5 %
EPCI et autres structures (CCAS, SDIS, syndicats...)	2 135	5 818	2 454	42,2 %	3 364	57,8 %	2 847	48,9 %
Départements	402	4 205	1 744	41,5 %	2 461	58,5 %	2 282	54,3 %
Régions	201	2 110	1 198	56,8 %	911	43,2 %	791	37,5 %
Hôpitaux et établissements de santé	1 180	5 964	2 664	44,7 %	3 300	55,3 %	2 689	45,1 %
Organismes de logement social	540	2 838	959	33,8 %	1 879	66,2 %	1 457	51,3 %
TOTAUX	10 688	32 125	13 298	41,4 %	18 807	58,6 %	15 787	49,2 %

*HC=hors charte.

Source : tome II du Rapport n° 1428 du Rapporteur général sur la loi de finances pour 2014.

L'appréciation du risque que représente ces emprunts repose sur une matrice de référence – dite « *cotation Gissler* » ou, par raccourci, « *charte Gissler* »⁽¹⁾ – qui est, aujourd'hui encore, préférée aux systèmes de cotation propres à chaque établissement de crédit. Les produits structurés (emprunts ou *swaps*) les moins risqués sont cotés 2A ou 1B, tandis que les produits potentiellement toxiques sont classés 4E ou 5E, voire « hors charte » s'ils dérogent aux indices ou aux structures autorisées par la charte de bonne conduite.

COTATION GISSLER DES RISQUES

Indices sous-jacents		Structures	
1	Indices Zone euro	A	Taux fixe simple. Taux variable simple. Échange de taux fixe contre taux variable ou inversement. Échange de taux structuré contre taux variable ou taux fixe (sens unique). Taux variable simple plafonné (cap) ou encadré (tunnel)
2	Indices inflation française ou inflation zone euro ou écart entre ces indices	B	Barrière simple. Pas d'effet de levier
3	Écarts d'indices zone euro	C	Option d'échange (<i>swaption</i>)
4	Indices hors zone euro. Écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	D	Multiplicateur jusqu'à 3 ; multiplicateur jusqu'à 5 capé
5	Écart d'indices hors zone euro	E	Multiplicateur jusqu'à 5

Source : charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, p. 3.

⁽¹⁾ Du nom de M. Éric Gissler, inspecteur général des finances, qui a présenté le rapport sur « le recours par les collectivités territoriales aux produits structurés » de janvier 2009.

Cette aide apportée par le fonds de soutien est égale, pour chaque contrat de prêt, à une fraction de l'indemnité de remboursement anticipé due par la collectivité, qui ne peut excéder 45 % du montant de cette indemnité.

Elle est calculée en prenant en compte pour chaque bénéficiaire :

- le montant de la dette rapporté à sa population ;
- la capacité de désendettement mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute ;
- le potentiel financier rapporté à sa population ;
- la part des contrats structurés éligibles à cette aide dans l'encours total de la dette.

Pour les collectivités et les groupements qui ont déposé leur demande avant le 31 décembre 2014, le versement de l'aide peut intervenir en une seule fois dans la limite des crédits disponibles au plus tard le 1^{er} juin 2015 ou en plusieurs fois.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, entre 800 et 1 000 collectivités territoriales pourraient solliciter l'aide de ce fonds de soutien pour un encours global d'emprunts structurés de 8 milliards d'euros.

Par ailleurs, les collectivités de moins de 10 000 habitants peuvent bénéficier d'une aide spécifique de financement des prestations d'accompagnement auxquelles elles ont recours pour gérer leur dette structurée, dans la limite de 50 % de la totalité des frais qu'elles engagent à ce titre. Les crédits destinés à cette aide sont limités à 2,5 millions d'euros par an.

Enfin, une partie des dépenses de ce fonds de soutien constitue des dépenses de fonctionnement destinées à financer le service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque.

B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Les dépenses de ce fonds seront réparties comme suit entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'intervention.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME PAR NATURE

(en euros)

	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	500 000	500 000
Dépenses d'intervention	1 426 500 000	49 500 000
TOTAL	1 427 000 000	50 000 000

Source : projet annuel de performances de la mission.

Les autorisations d'engagement s'élèvent à 1 427 millions d'euros, auxquels s'ajoutent :

– le report de crédits ouverts en loi de finances pour 2014 sur le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* à hauteur de 50 millions d'euros.

– les versements par voie de fonds de concours de la Société de financement local (SFIL) et de sa filiale la Caisse française de financement local (CAFFIL), pour un montant de 10 millions d'euros ;

– le versement par voie de fonds de concours de Dexia d'un montant de 1,5 million d'euros.

Ces deux versements interviendront en octobre 2014 et en 2015 pour un montant total de 23 millions d'euros.

Par conséquent, le montant total des autorisations d'engagement devrait atteindre 1 500 millions d'euros en 2015, soit un montant correspondant à l'engagement pris par l'État d'abonder le fonds de 100 millions d'euros par an pendant quinze ans.

LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT OUVERTES PAR LE PROGRAMME

(en millions d'euros)

	2015
Programme 344	1 427
Fonds de concours	23 (correspondant au total des versements réalisés en 2014 et 2015)
Report de crédits ouvert en LFI 2014	50
TOTAL	1 500

Source : projet annuel de performances de la mission.

Les crédits de paiement seront composés quant à eux de :

– en 2015, de 50 millions d'euros de crédits ouverts sur ce programme, de 11,5 millions d'euros de fonds de concours au titre de la contribution de SFIL/CAFFIL et de Dexia, et des reports de crédits du programme 134 de la mission *Économie* à hauteur de 50 millions d'euros (soit un total de 115,5 millions d'euros) ;

– à compter de 2016, de 100 millions d'euros de crédits ouverts sur le programme, le projet annuel de performances précisant à ce titre que ce montant « intègre une prévision de 11,5 millions d'euros de crédits ouverts par voie de fonds de concours ».

LES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR LE PROGRAMME

(en millions d'euros)

	PLF 2015	2016 (prévisions)
Programme 344	50	88,5
Versement SFIL/CAFFIL	10	10
Versement Dexia	1,5	1,5
TOTAL	61,5	100

Source : projet annuel de performance de la mission.

C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Trois indicateurs ont été introduits dans le projet annuel de performances pour apprécier les résultats de ce programme :

– l'indicateur 1.1 fixe à 100 le nombre prévisionnel de subventions accordées à des collectivités de moins de 10 000 habitants dans le cadre de la prise en charge d'une partie de leurs dépenses liées à la gestion de leur dette pour 2015 ;

– l'indicateur 1.2 estime à 4 milliards d'euros le montant prévisionnel des encours de dette éligibles à l'aide proposée par le fonds de soutien ;

– l'indicateur 1.3 fixe à 50 % la part des interventions qui devraient porter sur des emprunts hors charte Gissler (soit sur les emprunts les plus risqués).

En l'absence d'éléments d'appréciation sur la pertinence de ces nouveaux indicateurs et sur le fonctionnement du fonds au moment de la rédaction de ce rapport, le Rapporteur spécial renvoie au rapport sur le projet annuel de performances pour 2016 une analyse détaillée de la performance de ce programme.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Michel Sapin, ministre des Finances et des comptes publics (voir le compte rendu de la commission élargie du 3 novembre 2014 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Engagements financiers de l'État et Remboursements et dégrèvements et les comptes spéciaux Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

*Suivant l'avis favorable de M. Victorin Lurel, rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Engagements financiers de l'État.*

*Elle **adopte** ensuite, suivant l'avis favorable de Mme Eva Sas, rapporteure spéciale, les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements.*

*La Commission **adopte** enfin, suivant l'avis favorable de M. Guillaume Bachelay, rapporteur spécial, les comptes spéciaux Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.*

*

* *

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. Thomas Courbe, secrétaire général de la Direction générale du Trésor ;
- Mme Maya Atig, directrice générale adjointe de l'Agence France Trésor ;
- M. Jérôme Reboul, chef de bureau Bancfin 3 ;
- M. Régis Baudoin, directeur général du Fonds de soutien aux collectivités territoriales ;
- Mme Anne Blondy Touyret (Assurance vie) ;
- Mme Corinne Darmaillacq (épargne salariale).