



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

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 <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> ...	9
A. UNE MOINDRE CROISSANCE DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE ..	9
1. Vers une stabilisation de la dette publique en 2016.....	9
2. L'importance de la dette de l'État au sein de la dette publique	11
B. LA MAÎTRISE DE LA DETTE DE L'ÉTAT	13
1. Un programme destiné à assurer le financement de la dette de l'État	14
a. La baisse continue de la charge de la dette et des besoins de trésorerie depuis 2011	14
b. Une baisse de la charge de la dette et des besoins de trésorerie favorisée par le maintien de taux d'intérêt en 2015	16
c. L'augmentation des besoins de financement de l'État ne doit pas occulter la diminution des déficits budgétaires à financer	20
2. L'évolution de la dette négociable de l'État, hors trésorerie	23
a. La charge liée à la dette négociable	24
b. Les principales caractéristiques de la dette négociable française	25
3. La gestion de la trésorerie de l'État	28
4. La performance du programme <i>Charge de la dette et trésorerie de l'État</i>	29
II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>	30
A. UNE BAISSSE DES CRÉDITS LIÉE À LA MEILLEURE MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES	32
1. Le maintien des crédits de l'action <i>Agriculture et environnement</i>	33
2. L'augmentation de 70 % des crédits de l'action <i>Soutien au domaine social, logement, santé</i>	34
3. La baisse des crédits de l'action <i>Financement des entreprises et industrie</i>	35
4. L'augmentation continue des crédits de l'action <i>Développement international de l'économie française</i>	37
5. La diminution continue des crédits de l'action <i>Autres garanties</i>	40
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>	42

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE	43
A. LA BAISSÉ CONTINUE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME ÉPARGNE	43
1. L'action <i>Épargne logement</i>	44
2. L'action <i>Instruments de financement du logement</i>	47
B. LA BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME ÉPARGNE	47
IV. LE PROGRAMME MAJORATION DE RENTES	50
V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ	51
VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT	53
VII. LE PROGRAMME FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE	55
A. PRÉSENTATION DU FONDS DE SOUTIEN	55
1. Le risque financier associé aux emprunts structurés	55
2. Les principales caractéristiques du fonds	57
B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	59
1. Les prévisions budgétaires relatives aux autorisations d'engagement	59
2. Les prévisions budgétaires relatives aux crédits de paiement et aux fonds de concours	60
C. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	61
EXAMEN EN COMMISSION	63

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.

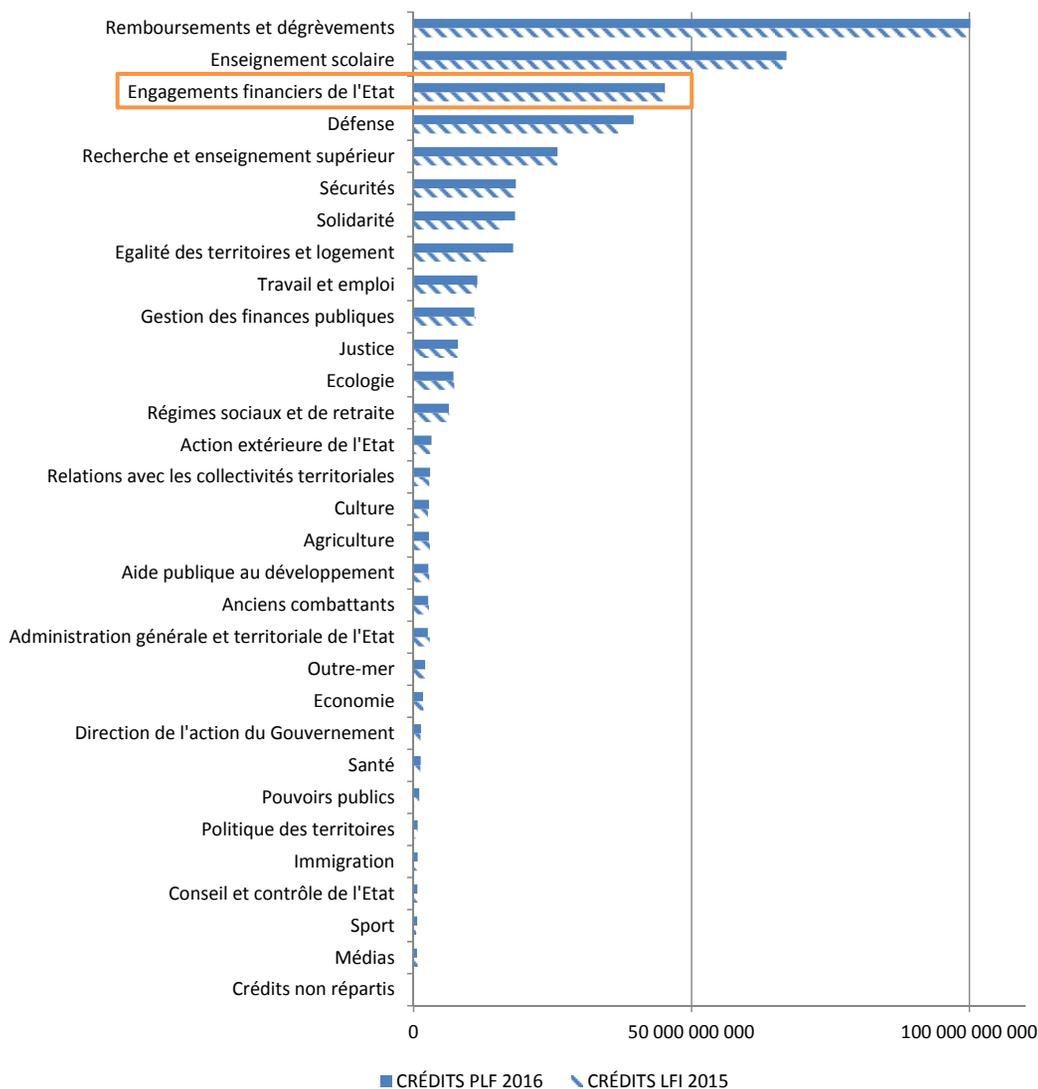
À cette date, 85 % des réponses relatives à la mission *Engagements financiers de l'État* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission *Engagements financiers de l'État* représente la troisième plus importante mission du budget général (45,2 milliards d'euros), après les missions *Remboursements et dégrèvements* (100,2 milliards d'euros) et *Enseignement scolaire* (67,1 milliards d'euros).

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSION

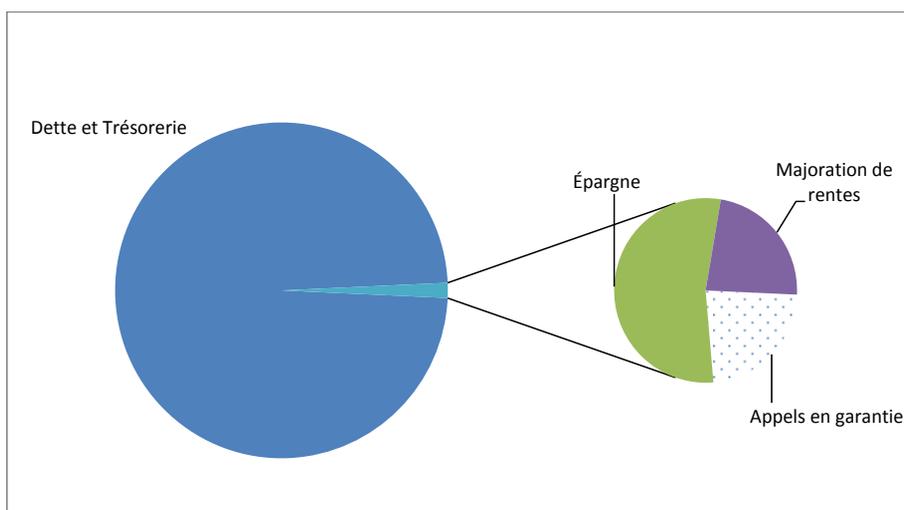
(en milliards d'euros)



Elle recouvre sept programmes, dont cinq sont dotés de crédits pour 2016. Ces programmes ont pour objet de permettre à l'État de se financer et de gérer sa dette (programme 117) ; de soutenir des produits d'épargne par des mesures principalement fiscales ainsi que certains secteurs d'activité par l'octroi de garanties (programmes 114, 145 et 168) ; de participer au fonctionnement de certaines entités européennes (programmes 336 et 338) ; d'aider financièrement les collectivités territoriales mises en difficulté par la souscription d'emprunts dits « toxiques » (programme 344).

Ces différents programmes représentent, pour 2016, un montant total de 45,1 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) au lieu de 46,6 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 ⁽¹⁾ (soit - 3 %) et de 45,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) équivalents au montant proposé en LFI 2015.

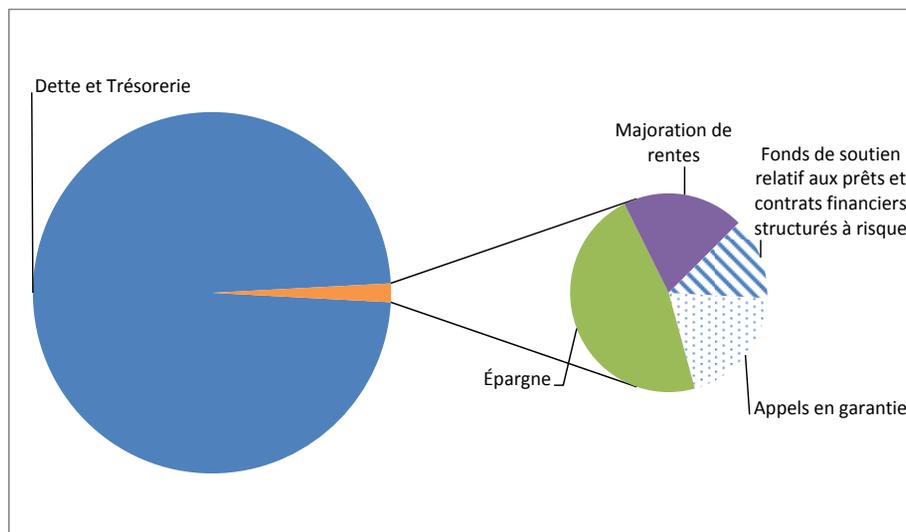
**RÉPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AU SEIN DE LA MISSION
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT**



Source : projet annuel de performances de la mission.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

**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 2016, leur part est ainsi de 98 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE LA LFI 2015 AU PLF 2016

	LFI 2015	PLF 2016	LFI 2015	PLF 2016	Écart % CP LFI 2015/PLF 2016
	AE	AE	CP	CP	
Dette et Trésorerie	44 337 000 000	44 452 000 000	44 337 000 000	44 452 000 000	+ 0,3 %
Appels en garantie	187 966 523	150 000 000	187 966 523	150 000 000	- 20 %
Épargne	476 700 000	354 000 000	474 700 000	354 000 000	- 26 %
Majoration de rentes	168 000 000	151 000 000	168 000 000	151 000 000	- 10 %
Dotation au MES	-	-	-	-	-
Augmentation en capital de la BEI	-	-	-	-	-
Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	1 427 000 000	-	50 000 000	100 000 000	+ 50 %
TOTAL	46 596 666 523	45 107 000 000	45 217 666 523	45 207 000 000	+ 0,2 %

* Mécanisme européen de stabilité.

** Banque européenne d'investissement.

Source : projet annuel de performances de la mission.

Ce tableau permet de constater que :

– les crédits du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* augmentent de 115 millions d'euros en AE et CP entre la LFI 2015 et le PLF 2016. Cette légère hausse s'explique par la retenue d'hypothèses prudentes de remontée progressive des taux d'intérêt

– les crédits du programme 114 *Appels en garantie de l'État* diminuent de 38 millions d'euros (soit – 20 %) ;

– les crédits du programme 145 *Épargne* diminuent de 122,7 millions d'euros (soit – 26 %) du fait de la poursuite de la baisse des dépenses liées aux primes d'épargne logement ;

– les crédits du programme 168 *Majoration de rentes* continuent de baisser (leur montant est estimé à 151 millions d'euros, soit – 10 % par rapport à la LFI 2015) de fait de l'extinction progressive des dépenses qui lui sont liées ;

– les crédits du programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* correspondent à l'engagement de l'État de verser des aides financières aux collectivités éligibles qui en ont fait la demande à compter de 2015. Ces crédits, dont le montant est doublé pour atteindre 100 millions d'euros, sont complétés par des crédits issus de fonds de concours pour un montant de 11,5 millions d'euros ;

– le programme 336 *Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité* et le programme 338 *Augmentation du capital de la banque européenne d'investissement* (BEI) ne sont dotés d'aucun crédit au titre de 2016, 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).

*

* *

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

L'évolution de la dette publique au cours de la présente législature permet d'apprécier l'effort engagé par le Gouvernement pour mieux piloter les finances publiques. Cet effort se traduit notamment par le moindre dynamisme de la dette de l'État, comme le montre l'évolution des crédits du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*.

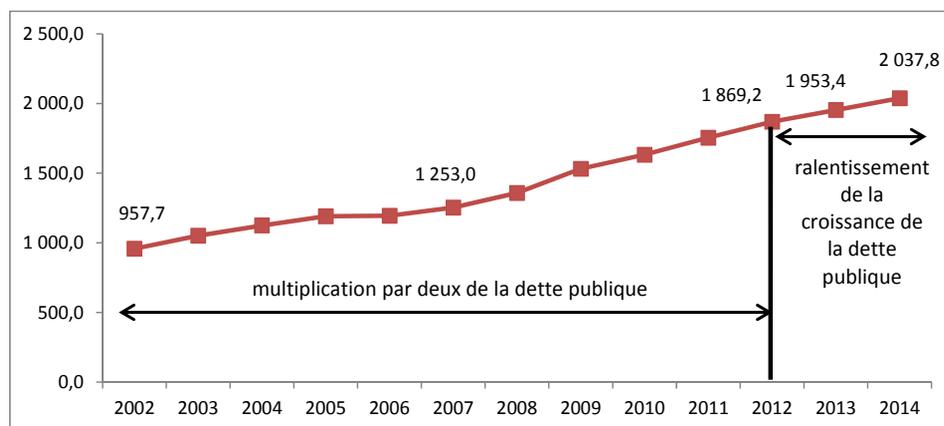
A. UNE MOINDRE CROISSANCE DE LA DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE

1. Vers une stabilisation de la dette publique en 2016

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2016, la croissance de la dette publique au sens de Maastricht ralentirait fortement depuis le début de la présente législature pour se stabiliser à compter de 2016.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 2002 ET 2014

(en milliards d'euros)



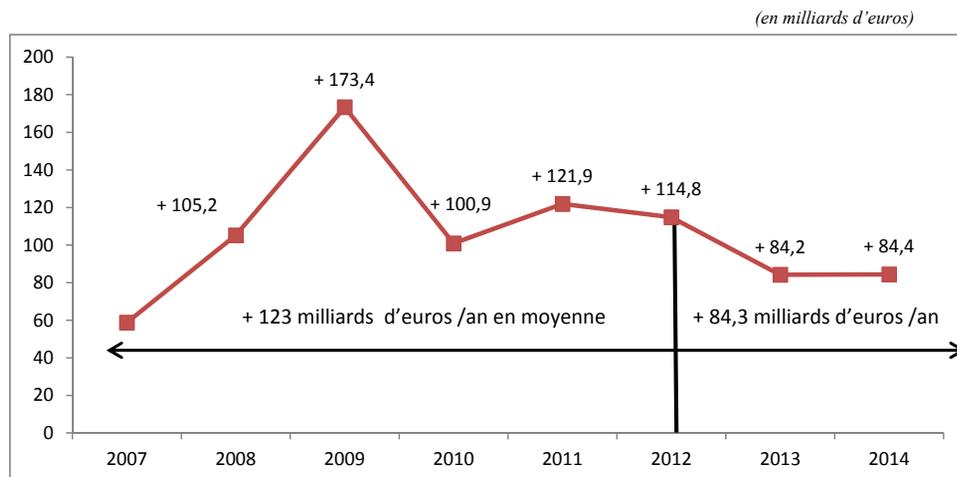
Source : Rapport économique, social et financier sur la base des données de l'Insee.

Comme l'indique ce graphique, la dette publique a doublé entre 2002 et 2012, passant de 957,7 (soit 59,9 % du PIB) à 1 869,2 milliards d'euros (89,2 % du PIB). Cette forte augmentation est liée pour partie à la crise financière de 2008 et à la crise des dettes souveraines de 2009 mais également à l'absence de réformes permettant de maîtriser l'évolution des déficits publics et structurels.

Au contraire, depuis 2012, les mesures prises pour maîtriser l'évolution de la dépense publique ont permis de ralentir le rythme d'accroissement de la dette.

Le graphique suivant permet de constater ce ralentissement : sous la précédente législature, la dette publique a augmenté de 123 milliards d’euros en moyenne par an alors qu’au titre des deux premières années de cette législature, elle n’augmente en moyenne que de 84 milliards d’euros par an (– 30 % du rythme d’observation). Selon les prévisions du Gouvernement, ce ralentissement devrait s’amplifier au titre des années 2015 à 2017.

AUGMENTATION ANNUELLE DE LA DETTE PUBLIQUE SUR LA PÉRIODE 2007-2014



Source : Rapport économique, social et financier sur la base des données de l’Insee.

La meilleure tenue de la dette publique devrait permettre de stabiliser le *ratio* de la dette publique au PIB à compter de 2016 puis d’en permettre la diminution progressive.

PRÉVISIONS ACTUALISÉES D’ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)	2019 (p)
Ratio d’endettement au sens du traité de Maastricht prévu par la LPFP	95,2	97,1	97,7	97,0	95,1	92,4
Ratio d’endettement prévu par le RESF	95,6	96,3	96,5	–	–	–

LPFP : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽¹⁾

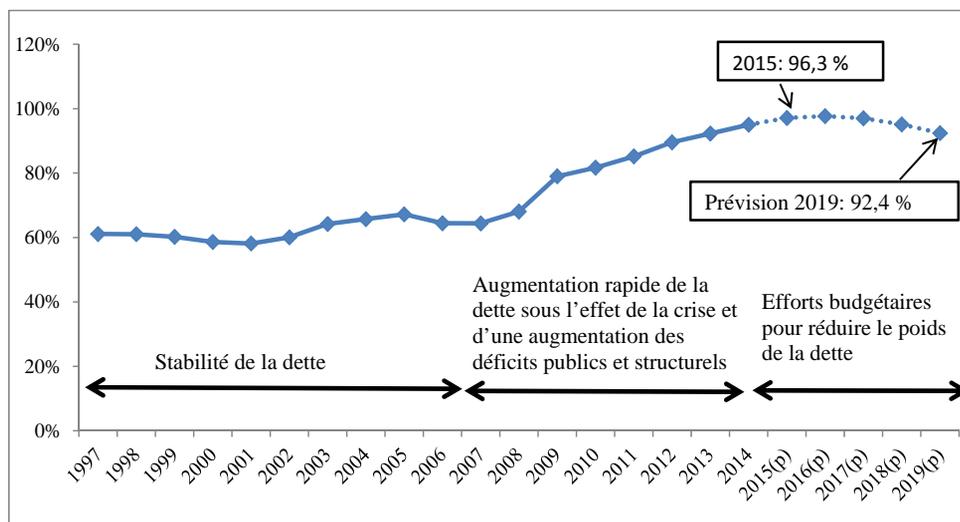
RESF : Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Source : INSEE, RESF et LPFP 2014-2019.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE EN % DE PIB

(en % du PIB)



Source : INSEE, RESF et LPFP 2014-2019.

2. L'importance de la dette de l'État au sein de la dette publique

Pour tenir les objectifs de stabilisation, puis de diminution de la dette publique, il est nécessaire de maîtriser l'évolution de la dette de l'État.

En effet, la déclinaison par sous-secteurs d'administration publique de l'augmentation annuelle de la dette publique met en exergue l'importance des administrations centrales.

La dette de l'État (1 610 milliards d'euros à fin 2014) et des organismes divers d'administration centrale (ODAC, qui comprennent notamment les opérateurs de l'État) (22,6 milliards d'euros)⁽¹⁾ représente 80 % de la dette publique (2 038 milliards d'euros) et a augmenté de 5 % en 2014 (ce qui représente une augmentation relativement faible au regard des dernières années et stable par rapport à 2013).

Elle continuerait d'augmenter à un rythme modéré en 2015 (+ 1 point de PIB) et en 2016 (+ 0,8 point) du fait du maintien de besoins importants de financement de l'État liés aux déficits annuels (déficit budgétaire de 3,4 % du PIB⁽²⁾ en 2015 et de 3,3 %⁽¹⁾ en 2016) et, pour une part non négligeable, au rachat de dettes émises sous la précédente législature (voir *infra*).

(1) La part des ODAC dans la dette des administrations centrales est très limitée puisque ceux-ci ne peuvent s'endetter à plus de douze mois en application de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Pour un solde public de 3,8 %.

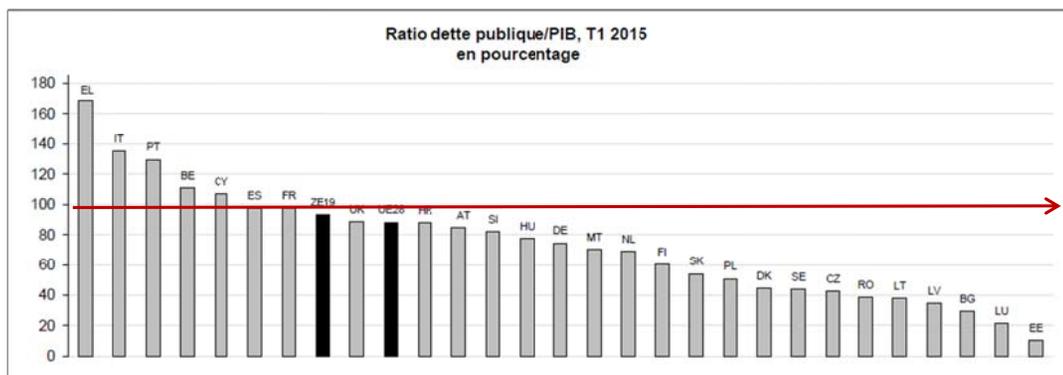
PRÉVISIONS D'ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en point de PIB)

Administration	2014	2015 (p)	2016 (p)
Ratio d'endettement au sens de Maastricht	95,6	96,3	96,5
dont contribution des administrations publiques centrales	76,6	77,5	78,3
dont contributions des administrations publiques locales	8,8	8,7	8,5
dont contribution des administrations sociales	10,2	10,1	9,8

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016.

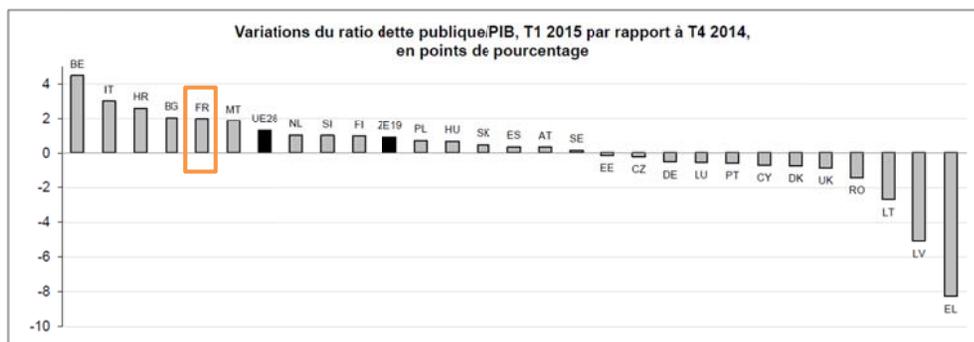
Le niveau d'endettement élevé de la France est toutefois à relativiser dans un contexte de *ratio* moyen de dette publique au PIB de 92,9 % au sein de la zone euro et de 86,2 % dans l'Union européenne. Ces deux moyennes sont en effet bien supérieures au seuil de 60 % fixé par le pacte de stabilité et de croissance et illustrent les efforts à réaliser par la plupart des États européens pour assainir la situation financière d'ensemble de l'Europe.



Source : Eurostat, juillet 2015.

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 plus rapidement que celles de la plupart des autres pays membres, comme le montrent les estimations suivantes qui devront être confirmées en fin d'exercice 2015 (l'augmentation constatée en début d'année devant être lissée sur l'ensemble de l'année pour assurer une comparaison fiable).

(1) Pour un solde public équivalent.



Source : Eurostat, juillet 2015.

B. LA MAÎTRISE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Décliné 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 44,45 milliards d'euros en AE et CP pour 2016 contre 44,34 en loi de finances initiale pour 2015⁽¹⁾ (+ 115 millions d'euros, soit + 0,2 %).

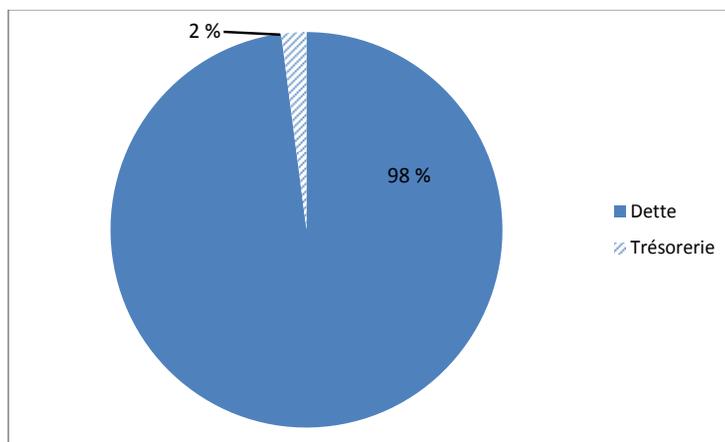
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 117

		AE LFI 2015	CP LFI 2015	AE PLF 2016	CP PLF 2016
117	Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 337 000 000	44 337 000 000	44 452 000 000	44 452 000 000
01	Dette	43 401 000 000	43 401 000 000	43 532 000 000	43 532 000 000
03	Trésorerie	936 000 000	936 000 000	920 000 000	920 000 000

Source : projet annuel de performances de la mission.

(1) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DEUX ACTIONS DU PROGRAMME 117



Source : projet annuel de performances de la mission.

1. Un programme destiné à assurer le financement de la dette de l'État

Les deux actions du programme participent au même objectif de financement efficient de la dette et de maîtrise de sa charge financière.

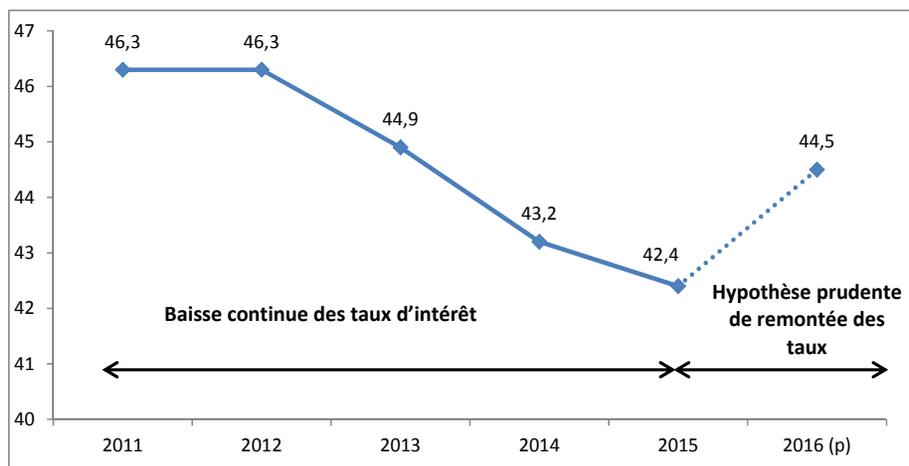
a. La baisse continue de la charge de la dette et des besoins de trésorerie depuis 2011

L'augmentation de l'encours de la dette entre 2014 et 2015 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, la charge de la dette s'est stabilisée en valeur absolue en 2011 et 2012, puis a progressivement décliné depuis 2013.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE (Y COMPRIS BESOINS DE TRÉSORERIE)

(en milliards d'euros)



Source : commission des Finances.

La loi de finances rectificative de fin d'année permettra de confirmer l'estimation d'un nouvel allègement de 2 milliards d'euros de la charge de la dette en 2015 par rapport aux prévisions de la LFI.

Le PLF 2016 prévoit, quant à lui, une augmentation prudente de cette charge à hauteur de 2,1 milliards d'euros du fait notamment de la reprise de l'inflation et d'une remontée des taux d'intérêt.

Pour expliquer les variations de la charge de la dette, plusieurs effets peuvent être observés :

- 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 (si l'inflation remonte, la rémunération des titres indexés sur l'inflation augmentera également et nécessitera de provisionner davantage de crédits) ;
- les effets « calendaires et autres » dont l'impact est plus limité.

LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ENTRE 2014 ET 2016

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016
Effet « volume »	–	–	+ 1,1
Effet « taux »	– 1,5	– 0,6	– 0,2
Effet « inflation »	– 1,9	– 1,4	+ 1,3
Effet « calendaire »	–	–	– 0,1
Total	– 3,4	– 2	+ 2,1

Source : Gouvernement.

Les hypothèses de taux retenues pour 2016 sont prudentes : elles reposent sur la poursuite du redressement des taux, initié à l'été 2015, à un rythme de 100 points de base par an.

b. Une baisse de la charge de la dette et des besoins de trésorerie favorisée par le maintien de taux d'intérêt en 2015

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)⁽²⁾.

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⁽³⁾ qui sont systématiquement associés aux réunions de préparation des adjudications.

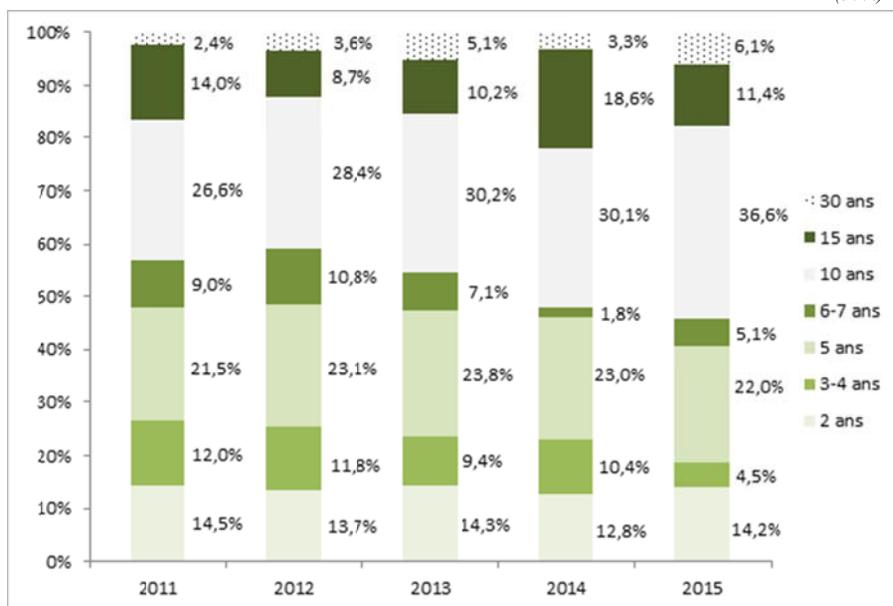
(1) Chaque année, sont créées une nouvelle souche de référence à deux ans, deux nouvelles souches de référence à cinq ans et deux nouvelles souches de référence à dix ans. Pour les titres de dette de court terme, une ou plusieurs lignes à trois, six ou douze mois sont ouvertes une semaine sur deux.

(2) À titre d'exemple, une nouvelle ligne de référence a été créée en 2015, l'OATI 2025, dont l'encours s'élève actuellement à 3,4 milliards d'euros.

(3) Le groupe des spécialistes en valeurs du Trésor est composé de dix-neuf 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.

VENTILATION DU PROGRAMME D'ÉMISSION PAR MATURITÉ HORS TITRES INDEXÉS À L'INFLATION

(en %)



* Les données 2015 sont au 31 août 2015

Source : AFT.

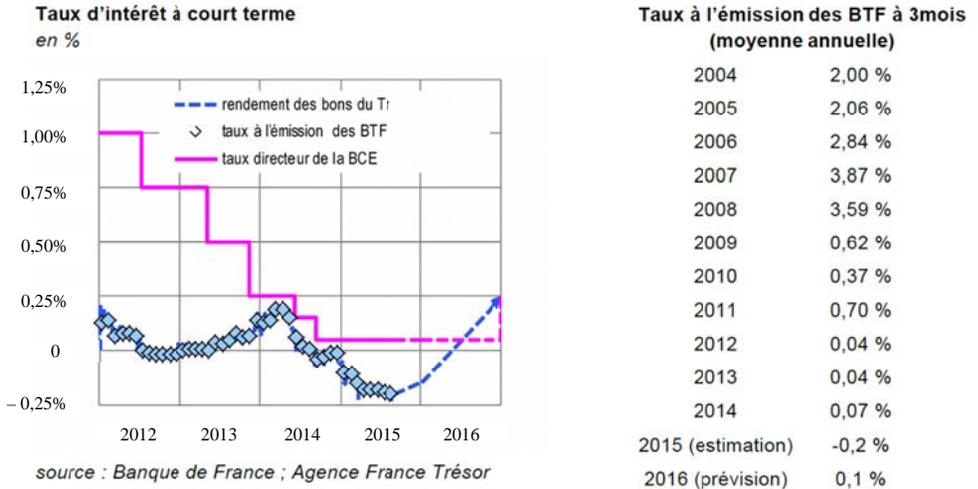
- *Les prévisions relatives aux taux de court terme*

Les prévisions relatives aux taux courts retenues par le PLF 2016 reposent sur les orientations de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). Celle-ci prévoit de maintenir les taux directeurs au plus bas et de poursuivre l'assouplissement quantitatif en cours jusqu'à l'automne 2016, ou jusqu'à ce que l'inflation en zone euro se rapproche de l'objectif de long terme de la BCE (2 %).

Si le taux à l'émission des bons du Trésor à taux fixe à trois mois était de -0,20 % lors de l'adjudication du 15 septembre 2015, la prévision pour 2015 se fonde sur une hypothèse de taux à trois mois de -0,15% pour la fin 2015 (soit une légère remontée) et une moyenne annuelle de -0,2 %. Ce taux resterait négatif début 2016 puis progresserait jusque + 0,25 % à fin 2016, dans la perspective d'un relèvement progressif des taux directeurs de la BCE pour atteindre une moyenne annuelle de + 0,1 %.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE COURT TERME

(en pourcentage)



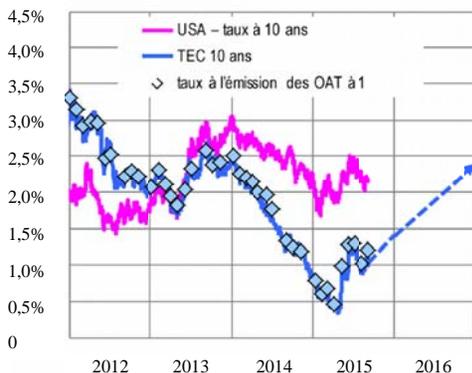
● *Les prévisions relatives aux intérêts de long terme*

Les taux à moyen et long terme ont connu une évolution plus volatile en 2015 incluant deux courtes périodes de fortes hausses : de 0,46 % en avril 2015, les taux auraient atteint 1,3 % début juin et se seraient stabilisés autour de 1,1 % en septembre. Par conséquent, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une moyenne annuelle de 0,9 % pour 2015 et d'une remontée de 100 points de base pour 2016 pour atteindre 1,9 %.

PRÉVISIONS RELATIVES AUX TAUX D'INTÉRÊT DE LONG TERME

(en pourcentage)

Taux d'intérêt à long terme
en %



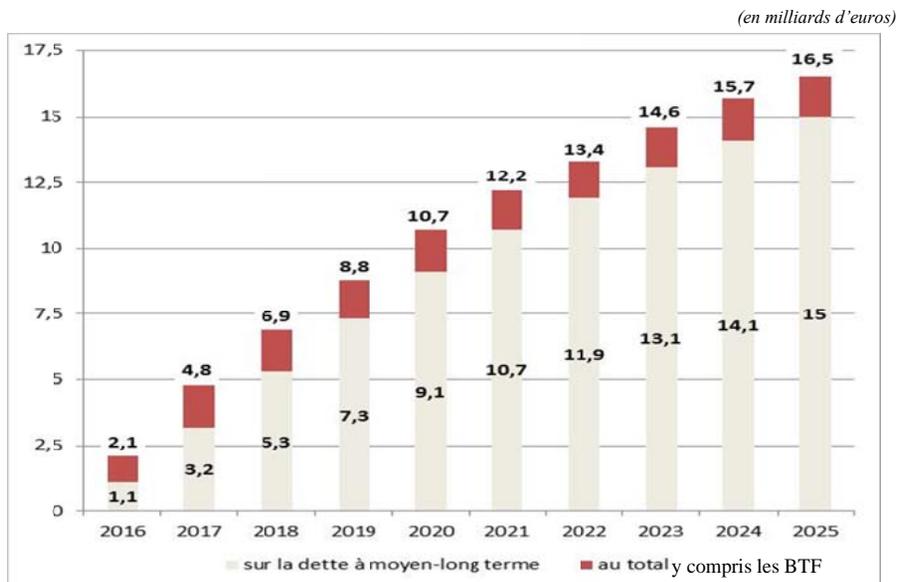
source : US Treasury ; Banque de France ; Agence France Trésor

Taux à l'émission des OAT à 10 ans
(moyenne annuelle)

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	1,87 %
2015 (estimation)	0,9 %
2016 (prévision)	1,9 %

Ces prévisions prudentes permettent 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'augmentation des besoins de financement de l'État ne doit pas occulter la diminution des déficits budgétaires à financer

Le besoin de financement de l'État correspond à la somme des déficits à financer pour l'année de référence et à l'amortissement des dettes émises au cours des années précédentes.

L'augmentation continue du besoin de financement au cours des dernières années s'explique principalement par la forte augmentation des amortissements de dettes émises entre 2008 et 2012 dans un contexte de crise financière et d'absence de réformes efficaces pour maîtriser les finances publiques.

● *L'évolution du besoin de financement en 2015 et 2016*

Pour 2015, le besoin de financement de l'État en 2015 est révisé à la baisse de 300 millions d'euros par rapport à LFI (soit 192 milliards d'euros contre 192,3 milliards d'euros).

Cette baisse est le résultat de :

– la diminution de 1,4 milliard d’euros du déficit à financer (celui-ci est révisé de 74,4 milliards d’euros en LFI 2015 à 73 en prévision pour l’exercice 2015) ;

– la diminution de 100 millions d’euros des suppléments d’indexation versés à l’échéance sur les titres indexés, en conséquence d’un niveau d’inflation inférieur à la prévision de la LFI ;

– l’augmentation des autres besoins de trésorerie de 1,2 milliard d’euros.

En 2016, le besoin de financement estimé à 200,2 milliards d’euros résulterait de :

– la diminution de 1 milliard d’euros du déficit à financer (73 milliards d’euros en 2015 contre 72 en PLF 2016) ;

– l’augmentation des amortissements de dette de 10,6 milliards d’euros liée à titre principal au rachat de dettes émises pendant la crise financière de 2008 et 2009 ;

– la diminution de 1,3 milliard d’euros des autres besoins de trésorerie.

Ce besoin de financement sera couvert par :

– 187 milliards d’euros de nouvelles émissions de titres à moyen et long termes ;

– 2 milliards d’euros de recettes de cessions de participation qui seront affectées au désendettement de l’État ;

– 10,7 milliards d’euros de contributions des disponibilités du Trésor.

ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT

(en milliards d'euros)

	2013	2014	LFI 2015	2015 révisé	PLF 2016
Besoin de financement	185,5	179,1	192,3	192,0	200,2
Amortissement de la dette à moyen et long terme	106,7	103,8	116,5	116,4	127,0
<i>Dont amortissement de la dette à moyen et long terme (nominal)</i>	<i>103,8</i>	<i>103,8</i>	<i>114,1</i>	<i>114,1</i>	<i>126,5</i>
<i>Dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	<i>2,8</i>		<i>2,4</i>	<i>2,3</i>	<i>0,5</i>
Amortissement des autres dettes	6,1	0,2	0,1	0,1	–
Déficit à financer	74,9	73,6	74,4	73,0	72,0
<i>Dont déficit budgétaire</i>	<i>74,9</i>	<i>85,6</i>	<i>74,4</i>	<i>73,0</i>	<i>72,0</i>
<i>Dont dotation budgétaire du PIA 2</i>	–	– 12,0	–	–	–
Autres besoins de trésorerie*	– 2,2	1,5	1,3	2,5	1,2
Ressources de financement	185,5	179,1	192,3	192	200,2
Émission de dette à moyen et long terme nette des rachats	168,8	172,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la CDP et consacrées au désendettement	–	1,5	4,0	2,0	2,0
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	7,2	1,4	–	– 14,8	–
Variation des dépôts des correspondants	– 4,2	– 1,3	–	–	–
Variation des disponibilités du Trésor à la banque de France et des placements de trésorerie de l'État	7,9	– 1,4	0,8	0,8	10,7
Autres ressources de trésorerie	5,7	6,9	0,5	17,0	0,5

*Neutralisation des opérations budgétaires sans impact en trésorerie ; décaissements opérés à partir des comptes consacrés aux investissements d'avenir, nets des intérêts versés ; passage de l'exercice budgétaire à l'année civile.

Source : projet annuel de performances de la mission.

● Les rachats anticipés de dette

Pour rappel, l'Agence France Trésor (AFT) peut procéder à des rachats anticipés de dette dont l'échéance porte sur les années à venir ($n + 1$ ou $n + 2$) de manière à lisser sur plusieurs années leur montant. La crise financière de 2008 et la crise des dettes souveraines de 2009 ont conduit à l'augmentation sensible des émissions de dette réalisées au cours de ces années. Or, une partie de ces émissions à court terme arrivent progressivement à échéance. Par conséquent, le programme de rachat anticipé de l'AFT ⁽¹⁾ a triplé de volume depuis 2007, comme l'indique le tableau suivant.

(1) Il s'agit d'obligations nominales et d'obligations indexées sur l'inflation. En 2015, l'AFT a également racheté des bons du Trésor à taux fixe (BTF) arrivant à échéance en 2015.

**MONTANT DES RACHATS RÉALISÉS DEPUIS 2007
ET VENTILATION PAR MATURITÉ ET TITRES**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Rachats de titres de maturité n	300	–	–	2 991	1 463	3 005	643	–	16 318
<i>Dont BTF</i>	–	–	–	–	–	–	–	–	9 747
Rachats de titres de maturité n+1	10 066	2 285	10 985	18 214	19 266	17 992	13 238	27 697	15 953
Rachats de titres de maturité n+2	–	–	2 579	4 480	4 423	5 183	9 945	3 417	–
Total	10 366	2 285	13 564	25 685	25 152	26 180	23 826	31 114	32 271

(*) au 31 juillet 2015

Source : AFT.

2. L'évolution de la dette négociable de l'État, hors trésorerie

La dette de l'État représenterait 1 565 milliards d'euros en 2015, soit 57 milliards d'euros de plus que la dette constatée fin 2014 (+ 3,6 %), ce qui représente une augmentation limitée au regard des résultats obtenus depuis 2010. Cette augmentation se concentre sur les 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 2010	fin 2011	fin 2012	fin 2013	fin 2014	fin 2015 (prévisions)	fin 2016 (prévisions)
Ensemble de la dette - valeur nominale	1 212,3	1 293,9	1 365,5	1 437,6	1 507,2	1 565,3	1 625,8
OAT & BTAN	1 025,2	1 116,1	1 198,9	1 263,8	1 331,9	1 404,8	1 465,3
BTF	187,1	177,8	166,6	173,8	175,3	160,5	160,5
Supplément d'indexation à la date considérée	16,7	19,1	20,7	19,6	20,4	19,3	21,3
Ensemble de la dette - valeur actualisée *	1 229,0	1 313,0	1 386,2	1 457,2	1 527,6	1 584,6	1 647,1
variation d'une année à l'autre	81,0	84,0	73,2	71,0	70,4	57,0	62,5

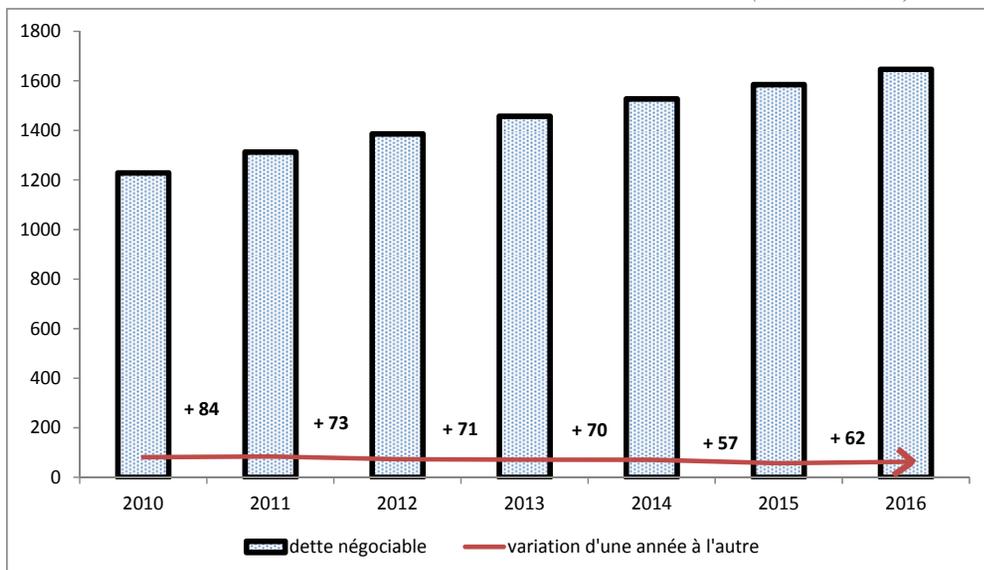
* la valeur nominale est celle correspondant aux titres à taux fixe et à laquelle la valeur actualisée ajoute le supplément d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

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. Les BTF sont, quant à eux, émis pour une maturité inférieure ou égale à un an.

RALENTISSEMENT DE LA DETTE NÉGOCIABLE ENTRE 2010 ET 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

a. La charge liée à la dette négociable

Présentée à l'action *Dette* du présent programme, la charge de la dette négociable ⁽¹⁾ représenteraient en 2016 43,5 milliards d'euros, soit + 1,2 milliard d'euros par rapport à 2014 et + 2,1 milliards d'euros par rapport à 2015.

Les facteurs permettant d'expliquer cette évolution sont principalement liés à l'augmentation en volume de la dette et à la reprise de l'inflation qui renchérit la rémunération des titres de dette indexés.

(1) La dette non négociable est en voie d'extinction, aucune nouvelle émission n'ayant été réalisée depuis 1999.

FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en milliards d'euros)

	2014/2015	2015/2016
Effet « volume »	+ 1,4	+ 1,1
Effet « taux »	- 1,8	- 0,2*
Effet « inflation »	- 0,5	+ 1,3
Effet « calendaire »	-	-
Total	- 0,9	+ 2,1

* L'effet « taux » demeure négatif malgré la prévision d'une remontée des taux d'intérêt car ceux-ci demeureront moins élevés en 2016 que ceux qui s'appliquaient à la dette amortie (c'est-à-dire émise au titre d'années passées avec des conditions de financement moins favorables).

Source : projet annuel de performances de la mission.

b. Les principales caractéristiques de la dette négociable française

- *La durée de vie de la dette*

La durée de vie moyenne de la dette est stable depuis 2008 et s'établit en moyenne à sept ans et quarante-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 2015

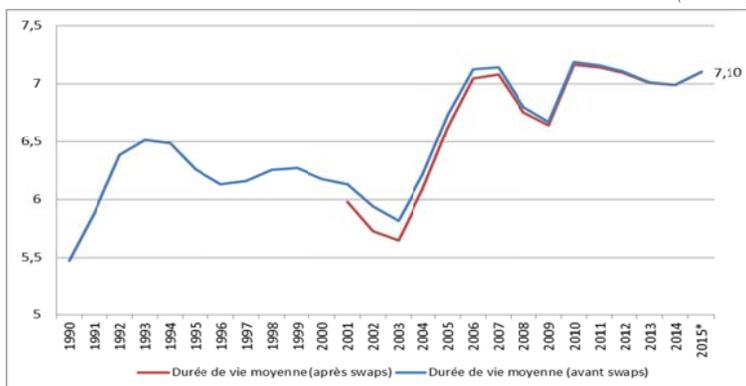
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	30/08/2015
Durée de vie	6 ans 292 j.	6 ans 246 j.	7 ans 68 j.	7 ans 57 j.	7 ans 37 j.	7 ans 5 j.	6 ans 363 j.	7 ans 37 j.

Source : commission des finances.

La stabilité de la durée de vie de la dette est garantie par la régularité de la maturité moyenne à l'émission des titres à moyen et long terme. Depuis 2011, la demande des investisseurs pour des titres à maturité longue a augmenté : la maturité moyenne des titres de moyen et long terme s'élève à 9,3 ans au 31 août 2015, au titre du programme de financement 2015 en cours, contre 8 ans en 2011. Selon le Gouvernement, cette progression a été compensée par la réduction de la durée de vie du stock de dette, sous l'effet du temps, et ne se traduit donc pas par une augmentation de la durée de vie de la dette.

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE VIE DE LA DETTE DE L'ÉTAT DEPUIS 1990

(en année)



Source : AFT.

En comparaison avec certains de nos principaux partenaires économiques, la durée de vie de la dette de l'État se situe dans la moyenne haute. En 2014, elle était supérieure à celle de l'Allemagne ou des États-Unis, qui s'établissaient respectivement à 6,4 et 5,6 ans.

DURÉE DE VIE DE LA DETTE D'AUTRES ÉMETTEURS SOUVERAINS EN 2014

(en année)

Pays	Royaume-Uni	Belgique	France	Allemagne	Espagne	Italie	États-Unis
Moyenne	14,7	7,1	7,1	6,4	6,4	6,3	5,6

Source : AFT, sites internet des agences de la dette.

● L'attrait et la détention de la dette

L'un des critères permettant d'apprécier l'attraction de la dette de l'État sur les marchés tient à la part de détention des non-résidents.

À la fin du premier trimestre 2015, 64,4 % de la dette négociable était détenue par les non-résidents, dont 82,6 % pour les BTF, 85,2 % pour les BTAN et 60,6 % pour les OAT. 59 % des titres de dettes détenues par les non-résidents le seraient au sein de la zone euro ⁽¹⁾.

Si la part globale de détention par des non-résidents est quasiment stable entre fin 2011 et début 2015, celle des non-résidents dans les détenteurs d'OAT progresse de 55,2 % à 60,6 % sur la période, ce qui est en partie expliqué par la fin des émissions de BTAN décidée en 2012 : depuis lors, les titres de maturité de deux à cinq ans, notamment prisés par les banques centrales, ont été émis sous forme d'OAT et non plus de BTAN.

(1) Estimation du Gouvernement sur la base du sondage Coordinated Portfolio Investment Survey mené par le FMI qui donne une indication de la part des résidents situés dans la zone euro dans les investissements de portefeuille dans les titres de dette (incluant toute la dette publique et la dette privée).

PROPORTION DE DÉTENTION PAR LES INVESTISSEURS NON-RÉSIDENTS

(en %)

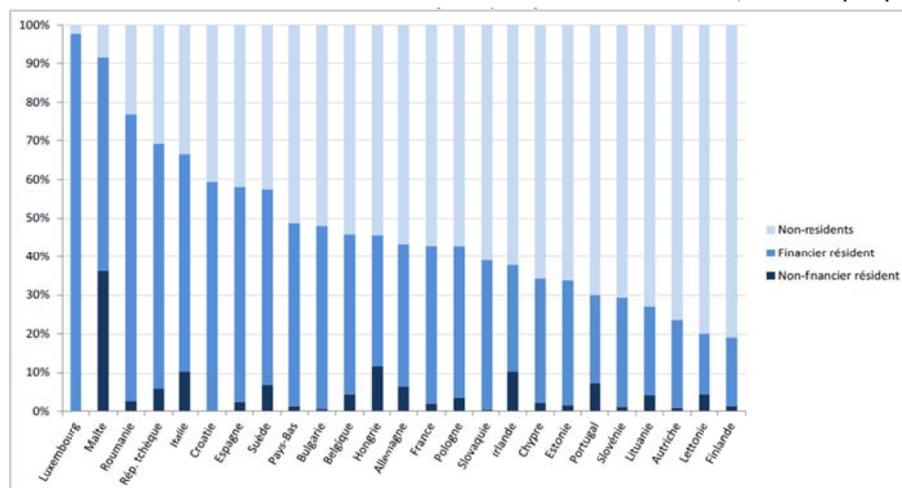
Date	BTF	BTAN	OAT	Total dette négociable
31/03/2015	82,6 %	85,2 %	60,6 %	64,4 %
31/12/2014	82,5 %	85,6 %	59,6 %	62,4 %
31/12/2013	80,1 %	81,6 %	58,3 %	63,9 %
31/12/2012	72,0 %	83,9 %	54,8 %	61,9 %
31/12/2011	79,6 %	86,7 %	55,2 %	64,0%

Source : Banque de France.

Par ailleurs, la France se place dans la zone médiane parmi les autres États européens avec 57,2 % de dette publique détenue par des non-résidents (pour 56,8 % pour l'Allemagne, par exemple).

PART DE DÉTENTION DE LA DETTE PUBLIQUE PAR DES NON-RÉSIDENTS EN UNION EUROPÉENNE (2014)

(en % de dette publique)



Source : Eurostat, juin 2015.

Données indisponibles pour le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce.

Comme le rappelle le Gouvernement, un niveau de détention élevé de la dette française par des non-résidents témoigne d'une confiance dans la qualité de la signature française et contribue à la sécurité de la gestion de la dette : plus la dette est détenue de manière diversifiée du point de vue géographique et par type de détenteur, moins elle est vulnérable aux évolutions de stratégie des investisseurs et donc aux chocs pouvant affecter la demande de titres.

3. 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 et rende toujours possible l'exécution des dépenses.

À titre d'exemple, les dépenses courantes de l'État (par exemple, le versement des salaires des fonctionnaires) sont relativement régulières au cours de l'année tandis que les recettes fiscales obéissent à un calendrier très différent et concentré sur quelques échéances importantes. Pour gérer ces décalages et assurer les échéances de paiement, l'AFT a recours à des émissions de court terme (BTF).

Ces opérations ont un impact budgétaire annuel limité.

Si les mouvements sur le compte de l'État relèvent d'opérations relatives au budget de l'État (en dépenses et en recettes), ils peuvent également concerner :

- les fonds déposés par les correspondants du Trésor (collectivités territoriales, établissements publics, gouvernements étrangers et Union européenne), dont certains font l'objet d'une rémunération ;
- le financement de l'État par l'AFT (émissions, amortissements de dette, etc.).

Ces mouvements, exécutés par les comptables publics, présentent un solde négatif de 914 millions d'euros en 2014, qui devrait être porté à 936 millions d'euros en 2015. 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 0,75 milliard d'euros* » ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE LA GESTION DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	2014 LFI	2014 LFR (1)	2015 PLF	2015 (révisé)	2016 PLF
Trésorerie (charge nette)	880	909	914	914	936	943	920
<i>dont hors rémunération des fonds non consommables</i>	<i>234</i>	<i>242</i>	<i>203</i>	<i>203</i>	<i>185</i>	<i>192</i>	<i>169</i>
Rémunération des fonds non consommables déposés au Trésor *	645	667	711	711	751	751	751
Dépôts des correspondants (rémunérations versées)	309	253	278	278	173	150	160
Pensions, placements et trésorerie (recettes - dépenses)	75	11	75	75	- 12	- 42	- 9

* fonds destinés au financement des investissements d'avenir.

Source : projet annuel de performances de la mission.

(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.

4. La performance du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*

Le tableau présenté ci-après rend compte de l'ensemble des performances du programme réalisées en 2015 et prévues pour 2016. Il n'appelle pas de commentaires particuliers.

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

Objectif	Indicateur	Prévision actualisée 2015	Prévision 2016
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	Adjudications non couvertes	0	0
	Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 % OAT et BTAN : 150 %	BTF : 200 % 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	96 %	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 : 4	Dégradant le niveau du compte BdF : 0
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 20	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0
		Autres incidents : 80 ^(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.

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	2014
Engagements pris dans le cadre d'accords bien définis (dettes garanties, garanties, engagements financiers)	572	800	760	1 016	1 079	1 068
Engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État (subventions, AAH, RSA...)	61	110	529	459	371	492
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	1 687	1 468	1 752

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 ont été améliorées 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 2015 et le PLF 2016.

(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.

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

(en euros)

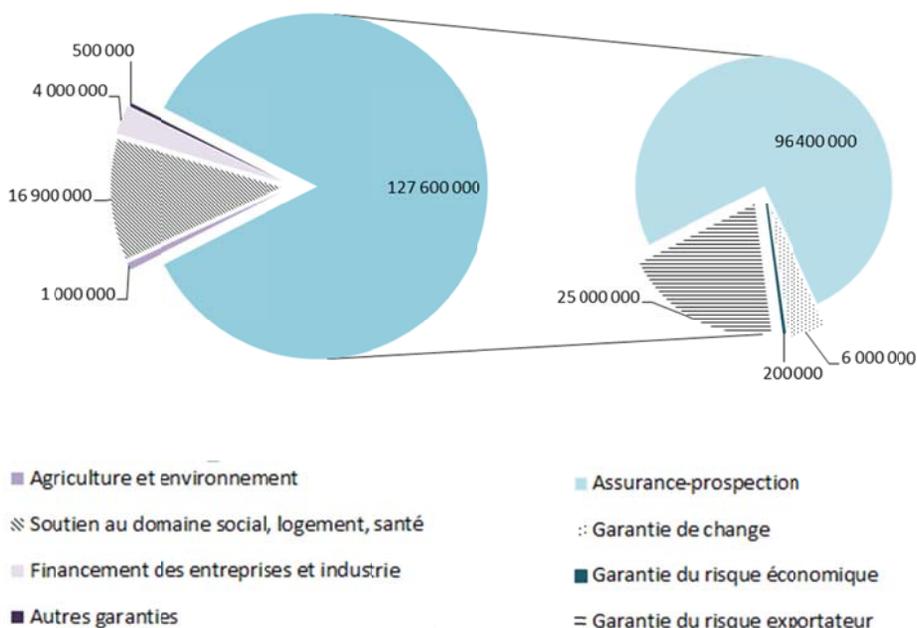
Numéro et intitulé de l'action		LFR 2014	LFI 2015		PLF 2016		Écart 2015/2016
/ sous-action		crédits consommés	AE	CP	AE	CP	CP
01	Agriculture et environnement	0	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0
02	Soutien au domaine social, logement, santé	9 140 000	10 000 000	10 000 000	16 900 000	16 900 000	+ 6,9
03	Financement des entreprises et industrie	1 652 257	10 000 000	10 000 000	4 000 000	4 000 000	- 6
04	Développement international de l'économie française	109 600 000	149 300 000	149 300 000	127 600 000	127 600 000	- 21,7
04-01	Assurance-crédit	0	-	-	-	-	-
04-02	Assurance-prospection	106 100 000	111 500 000	111 500 000	96 400 000	96 400 000	- 15,1
04-03	Garantie de change	2 600 000	4 000 000	4 000 000	6 000 000	6 000 000	+ 2
04-04	Garantie du risque économique	900 000	3 800 000	3 800 000	200 000	200 000	- 3,6
04-05	Garanties de taux d'intérêt Natixis	0	-	-	-	-	-
04-06	Garantie du risque exportateur	0	30 000 000	30 000 000	25 000 000	25 000 000	- 5
5	Autres garanties	0	17 666 523	17 666 523	500 000	500 000	- 17,2
Total		120 392 257	187 966 523	187 966 523	150 000 000	150 000 000	- 38

Source : projet annuel de performances de la mission.

Les crédits alloués à ce programme baissent de 38 millions d'euros entre la LFI 2015 et le PLF 2016 pour s'établir à 150 millions d'euros. Cette baisse découle de la diminution des crédits de l'action *Financement des entreprises et industrie*, de l'action *Développement international de l'économie française* et de l'action *Autres garanties*. Toutefois, ces crédits sont évaluatifs et régulièrement surévalués par rapport aux crédits réellement consommés en exécution.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME PAR ACTION

(en euros)



Source : projet annuel de performances de la mission.

A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS LIÉE À LA MEILLEURE MAÎTRISE DE CERTAINES DÉPENSES

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)

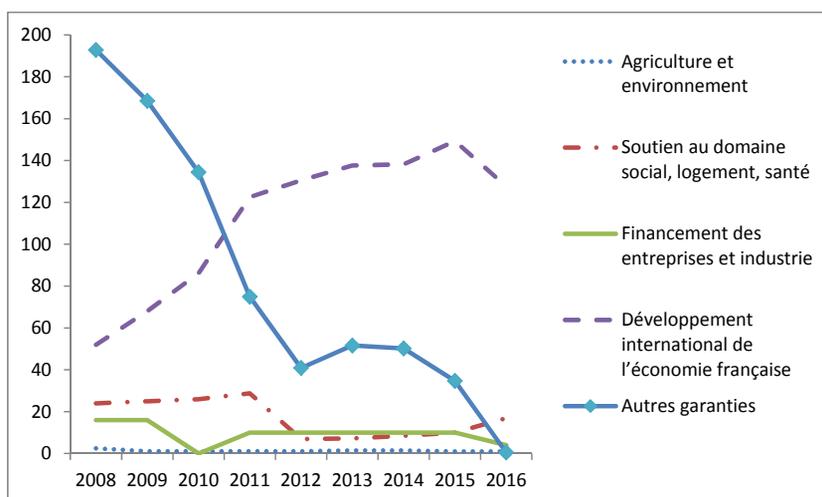
Actions		Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
2008	Crédits initiaux	2,5	24	16	52	192,8	287,7
	Dépenses	–	22,1	–	37,7	174	234
2009	Crédits initiaux	1,1	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

Actions		Agriculture et environnement	Soutien au domaine social, logement, santé	Financement des entreprises et industrie	Développement international de l'économie française	Autres garanties	Total
2014	Crédits initiaux	1,5	8,5	10	138,2	50,2	208,4
	Dépenses	–	9,1	1,7	109,6	0	120,4
2015	Crédits initiaux	1	10	10	149,3	17,7	188
	Dépenses	–	–	–	–	–	–
2016	Crédits initiaux	1	16,9	4	127,6	0,5	150
	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.

1. Le maintien 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 2014, le montant de l'encours de la dette de ces agriculteurs prise en compte par cette action était de 6,7 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 10,1 millions d'euros au 31 décembre 2014) ;

– 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 2014 était de 6,6 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 maintenir les crédits ouverts à 1 million d'euros.

2. L'augmentation de 70 % des crédits de l'action *Soutien au domaine social, logement, santé*

Les crédits alloués à cette action, qui augmentent pour la troisième 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.

Si le champ des garanties accordées est large, la dépense budgétaire ne concernerait en 2016 que les prêts garantis dans le cadre du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS), les autres prêts étant terminés ou sur le point de l'être ⁽¹⁾.

Les garanties allouées au secteur du logement via le FGAS constituent 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 44,8 milliards d'euros au 31 décembre 2014 et est en augmentation constante.

Le Rapporteur spécial souligne que le niveau de sinistralité demeure faible même s'il n'a cessé d'augmenter depuis 2012, passant de 5,1 millions d'euros au titre de cette même année à 7,2 millions d'euros en 2013 et 9,1 millions d'euros en 2014 (ce qui est cohérent au regard de l'évolution de l'encours des prêts accordés). Ce montant devrait atteindre les 10 millions d'euros en 2015.

La prévision de dépenses de 16,9 millions d'euros prend en compte cette augmentation de la sinistralité ainsi que l'impact de l'automatisation de la gestion des sinistres.

(1) Notamment 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 Entenal) pour pallier la défaillance des emprunteurs bénéficiaires dont l'attrait était très faible et les prêts accordés aux rapatriés et garantis par l'État dans le cadre de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés également en cours d'extinction.

Fin 2013, une procédure automatisée de déclarations par les établissements de crédit et de traitement des demandes d'indemnisation a été mis en œuvre par la SGFGAS (Société de gestion des financements et de la garantie de l'accès sociale à la propriété). Cette procédure permet de traiter un nombre plus important de dossiers. Le nombre moyen de sinistres déclarés est ainsi passé de 34 dossiers par mois en 2004 à 55 en 2015.

3. La baisse des crédits de l'action *Financement des entreprises et industrie*

Pour 2016, la prévision de dépenses de l'action *Financement des entreprises et industrie* est estimée à 4 millions d'euros au lieu de 10 en LFI 2015. Cette révision à la baisse se fonde sur une moindre estimation des éventuels appels en garantie.

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.

- *Les dispositions en faveur des entreprises et de l'industrie*

Les garanties apportées par l'État portent ⁽¹⁾ sur quatre 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 à 831 millions d'euros au 31 décembre 2014 ;

– 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 ;

– la garantie des emprunts souscrits par la Caisse française de développement industriel (CFDI) à la construction navale civile, plafonnée à 2 milliards d'euros et dont les encours garantis s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en 2014 ;

(1) D'autres garanties relatives à la Société de financement de l'économie française (SFEF) mise en œuvre à la suite de la crise financière de 2008 et des risques d'assurance-crédit (CAP +) sont arrivées à terme.

– 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 dont l'encours s'établit à 600 millions d'euros en 2014 (en cours d'extinction).

- *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 2014, la dépense liée à la mise en œuvre de cette garantie représente 1,7 milliard d'euros.

- *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 44,4 % 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⁽¹⁾.

L'État détient désormais 44,4 % du capital de Dexia et la SPPE n'a plus d'activité notable.

– 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 1,5 milliard d'euros au 31 décembre 2014).

– 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 ainsi que les créances de la Caisse centrale du CIF pour un encours maximal de 16 milliards d'euros. Au 31 décembre 2014, l'encours garanti atteignait 14 milliards d'euros.

(1) Soit 1,4 milliard d'euros au titre de la rémunération des garanties aux émissions de la SFEF et 100 millions d'euros au titre des recettes de dividendes, coupons et primes de rachat, nettes de toute charge, de la SPPE.

4. 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 que, pour la première fois depuis 2012, ses crédits sont revus à la baisse.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION

	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
AE = CP (en millions d'euros)	130,5	137,6	138,2	149,3	127,6
Écart en %	–	+ 5%	+ 0,5%	+ 7,5%	– 14,5 %

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. Le montant de ces crédits pour 2016 est fixé au regard des résultats de 2015.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	PLF 2016	Écart 2015/2016
Assurance-crédit	–	–	–	–	–	0
Assurance prospection	107,2	99	110	111,5	96,4	– 15,1
Risque de change	2,0	4	4	4	6	+ 2
Risque économique	7,0	4,6	4,2	3,8	0,2	– 3,6
Stabilisation de taux d'intérêt	–	–	–	–	–	0
Risque exportateur	14,3	30	20	30	25	– 5
Total action	130,5	137,6	138,2	149,3	127,6	– 21,7

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.

- *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 (61,2 millions d'euros fin 2013) et dégage le résultat positif le plus élevé (les primes et récupération étant supérieures aux sinistres) ⁽¹⁾.

Selon les informations transmises par le Gouvernement au Rapporteur spécial, cette procédure se caractérise par :

- une poursuite de la tendance excédentaire de la procédure qui dégage un résultat net continûment positif depuis 1995, reversé au budget de l'État. L'assurance-crédit a ainsi dégagé un excédent de 763 millions d'euros en 2013 (+ 23 % par rapport à 2012), grâce à une gestion équilibrée des risques pris, à des primes en hausse et à une nette diminution des sinistres ;

- une baisse des sinistres après une forte augmentation en 2011 et 2012 qui s'explique par la fin de l'indemnisation d'un sinistre important relatif à un navire construit par STX France (237 millions d'euros payés en 2012). Les sinistres atteignent toutefois 121 millions d'euros en 2013, contre 35 en 2012, hors indemnisation du navire STX, dont 43 % concernent des contrats réalisés en Iran. D'autres sinistres importants concernent des acheteurs privés ukrainiens et mexicains ;

- une tendance à la diminution des récupérations en raison de l'épuisement progressif du stock de créances à récupérer. Les récupérations dépassent toutefois les indemnités sans discontinuer depuis 1995 ;

- une forte variation des primes perçues, liée aux fluctuations de l'activité, ainsi qu'à l'évolution des risque-pays et des taux de primes, qui font l'objet d'un encadrement international (« Arrangement de l'OCDE » ⁽²⁾ sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public). Pour 2013, le montant des primes versées par les bénéficiaires de l'assurance-crédit a connu une augmentation significative (+ 93 millions d'euros), liée notamment à la revalorisation du niveau des primes dans le secteur aéronautique ;

- une relative stabilité des frais de gestion.

Du fait du résultat positif enregistré en 2014, aucune dotation budgétaire n'a été prévue pour les exercices 2015 et 2016.

(1) Cette assurance concerne essentiellement les grands contrats de biens d'équipement dans les pays en développement ou en transition, et plus rarement dans certains pays européens.

(2) L'« arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public » est un accord multilatéral conclu 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.

- *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 2016 à 96,4 millions d'euros, ce qui représente 75 % des crédits alloués à cette action.

La prévision retenue par le Gouvernement 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 ⁽¹⁾.

- *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.

- *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 révisables 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 200 000 euros en 2016.

- *La garantie de taux d'intérêt*

Cette garantie constitue l'une des missions assurées par Natixis pour le compte de l'État ⁽²⁾. Elle permet de proposer à un emprunteur étranger, au moment

(1) 4 435 entreprises en bénéficiaient au 31 juillet 2015, dont une large majorité réalisant moins de 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires.

(2) 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).

de l'offre d'un contrat commercial, un taux fixe défini par les autorités françaises selon les règles de l'« Arrangement OCDE » 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 2016, du fait de prévisions excédentaires offertes par les couvertures mises en place sur les marchés financiers.

- *La garantie du risque exportateur*

Elle regroupe deux garanties créées en 2004 et 2005 : *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. Selon le compte général de l'État pour 2014, l'encours total de ces deux garanties représente 1 724 millions d'euros (au lieu de 1 634 millions d'euros en 2013).

5. 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.

L'encours des dispositifs couverts représente 2,6 milliards d'euros en 2014. Toutefois, au regard de la faiblesse des risques encourus, les crédits prévus en PLF 2016 sont de 500 000 euros et visent uniquement à couvrir les appels en garantie émis par la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre de prêts sinistrés.

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

Champ de la garantie	Principaux bénéficiaires susceptibles d'appeler la garantie de l'État	Bases juridiques
<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> <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 millions de DTS)</p> <p>Le prêt consenti au « Fonds vert pour le climat » mis en œuvre en application de la convention des Nations unies sur les changements climatiques (dans la limite de 285 M€ en principal)</p>	<p>Agence Française de Développement (AFD)</p>	<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>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> <p>Art. 110 de la loi n°2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014</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 Md€)	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
Garantie au titre de la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie	Commissariat à l'énergie atomique (CEA)	Art. 114 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014
Les emprunts contractés par la Société du Grand Paris sur fonds d'épargne pendant les huit années 2015-2022 (dans la limite d'un montant de 4,017 Md€ en principal)	Les tiers	Art. 113 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014

Source : projet annuel de performances de la mission.

B. 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 montants raisonnables, définis 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⁾.

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

Le programme 145 *Épargne* se caractérise par :

– des crédits en baisse de 25 % par rapport à la LFI 2015 passant de 476,7 à 354 millions d'euros en PLF 2016 (pour rappel, cette baisse est continue au cours des dernières années) ;

– des dépenses fiscales également en baisse, mais qui demeurent d'un montant très supérieur aux crédits budgétaires alloués à ce programme (5,2 milliards d'euros en 2016 au lieu de 5,4 en 2015).

A. LA BAISSÉ 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 ⁽²⁾ et ne représente que 0,5 % du budget du programme (soit 1,8 million d'euros en 2016 au lieu de 2,3 en 2015).

Les dépenses budgétaires de l'action *Épargne logement* qui représentent la quasi-totalité des crédits du programme s'élèvent à 352,2 millions d'euros en 2015 (– 26 %), après 474,3 en 2015 et 565,8 en 2014. Ces crédits visent à faciliter l'accession 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	1,3	350,9	352,2
Instrument de financement du logement	0,7	1,1	1,7
TOTAL	2	352	354

Source : projet annuel de performances de la mission.

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

(2) 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.

1. L'action *Épargne logement*

- *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 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 de finances rectificative pour 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.

Une nouvelle réforme visant à renforcer l'attractivité de l'épargne-logement est intervenue au 1^{er} février 2015 pour les PEL ouverts à compter de cette date. Elle a pour objet de :

- fixer à 2 % le taux de rémunération des nouveaux plans ;
- plafonner les frais de gestion et les frais financiers des établissements bancaires.

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

SITUATION ANNUELLE GÉNÉRALE DE L'ÉPARGNE LOGEMENT DE 2009 À 2014

Nombre de comptes et de plans

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation/an
Comptes	9 597 096	9 469 258	9 410 392	9 395 621	9 251 790	8 947 737	- 3,29 %
Plans	11 414 926	11 976 956	12 239 765	12 373 361	13 103 268	14 262 195	8,84 %
Total	21 012 022	21 446 214	21 650 157	21 768 982	22 355 058	23 209 932	3,82 %

Encours des dépôts

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation/an
Comptes	36,81	36,38	36,36	35,48	33,72	31,46	- 6,73 %
Plans	176,14	185,25	189,52	191,53	201,54	220,15	9,23 %
Total	212,95	221,63	225,89	227,02	235,26	251,60	6,94 %

Flux des prêts nouveaux versés

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation/an
Comptes	2,32	1,40	1,34	1,26	0,63	0,37	- 40,43 %
Plans	0,85	0,02	0,19	0,09	0,05	0,04	- 17,74 %
Total	3,17	1,42	1,53	1,35	0,68	0,41	- 38,81 %

Encours des prêts

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation/an
Comptes	8,65	7,79	7,00	6,49	5,34	4,25	- 20,51 %
Plans	3,29	2,65	2,03	1,65	1,29	1,02	- 21,53 %
Total	11,94	10,44	9,04	8,14	6,64	5,26	- 20,71 %

Ratio : Encours de prêts/Encours des dépôts

(en %)

	2011	2012	2013	2014
Encours des prêts/encours des dépôts	4,00	3,59	2,82	2,09

Primes

(en millions d'euros)

	2011	2012	Variation/an	2013	Variation/an	2014	Variation/an
Comptes	29,22	29,75	1,80 %	13,26	- 55,43 %	8,00	- 39,65 %
Plans	640,51	670,99	4,76 %	507,02	- 24,44 %	429,40	- 15,31 %
Total	669,73	700,74	4,63 %	520,28	- 25,75 %	437,40	- 15,93 %

Source : questionnaire budgétaire.

- *Les dépenses budgétaires de l'action*

Les dépenses de l'action *Épargne* logement représentent :

- 1,3 million d'euros de dépenses de fonctionnement destinées à hauteur de 420 000 euros à des frais de gestion et à hauteur de 865 000 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 ;

– 350,9 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 (p)	2016 (p)
Nombre de primes	99 118	99 694	51 676	33 654	n.c	n.c
Montant des primes (en millions d’euros)	29,2	29,7	13,3	8	8	4

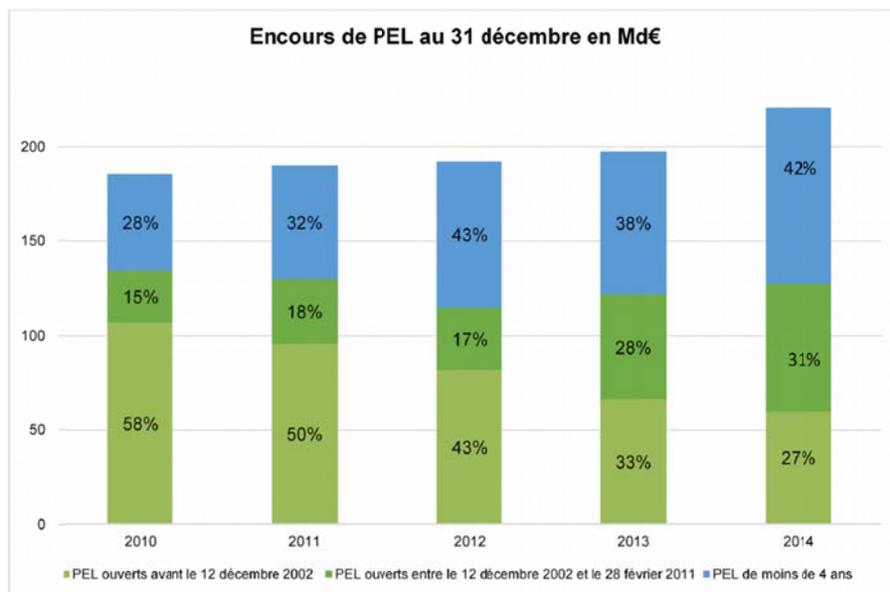
Source : projet annuel de performances de la mission.

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 4 millions d’euros de primes qui devraient être versés en 2015 reposent sur l’estimation de la clôture de 19 151 CEL d’un montant moyen de 209 euros.

Le montant prévisionnel des primes liées aux PEL est quant à lui estimé à 346,92 millions d’euros pour 2015 (ce qui correspond à l’anticipation du versement de 328 832 primes d’un montant moyen de 1 055 euros par PEL).

(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, 1 % en 2013 et 0,7 % en 2014. Les prévisions pour les années 2015 à 2017 sont maintenues à des niveaux modestes.

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

(en pourcentage)

	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision	2015 Prévision révisée	2016 prévision	2017 Cible
Taux de clôtures de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement	5,5	1	0,7	3	3	3	4

Source : projet annuel de performances de la mission.

2. 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 2,4 millions d'euros en 2015 à 1,8 en 2016.

B. LA BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME ÉPARGNE

Les dépenses fiscales du programme *Épargne* baisseraient de 4 % en 2016 par rapport à la prévision retenue pour 2015.

COÛT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME ÉPARGNE

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
PAP 2015	5 420	5 926	5 499	5 180
Écarts	–	+ 8,5 %	– 7 %	– 4%

Source : projet annuel de performances de la mission.

Sur les 28 dispositifs fiscaux mentionnés dans le projet annuel de performances de la mission, dix sont indiqués comme étant « non chiffrables » et trois ne sont pas pris en compte car ils représentent une dépense fiscale inférieure à 500 000 euros. Par conséquent, seuls quinze d’entre eux font l’objet d’un chiffrage.

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 2015, 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 1,7 milliard d’euros (prévisions stables pour 2016).

L’indicateur 2.1 a été modifié de manière à apprécier plus finement la part des placements d’assurance-vie finançant les entreprises non financières : cette part représenterait 15 % en 2014 du total des placements des compagnies d’assurance et 15,5 % en 2015, pour une cible de 16 % en 2017.

● *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	2016
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	1 260	1 260
Exonération des revenus provenant de l’épargne salariale (participation et plan d’épargne salariale)	280	300	290	290
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	150	n.c
Total	1 770	1 670	1 700	> 1 550

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 2016, ces dépenses fiscales devraient toutefois diminuer de 25 % pour atteindre 789 millions d'euros, à la suite d'une première baisse de 26 % en 2015.

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	2016
Exonération des intérêts des livrets A	593	597	435	335
Exonération des produits des livrets d'épargne populaire	377	394	303	208
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	84	75	47	38
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	227	260	195	150
Exonération partielle des intérêts des livrets bleus	70	78	50	37
Exonération des intérêts des livrets jeunes	24	24	23	21
Total	1 365	1 428	1 053	789
Écart	–	+ 5 %	– 26 %	– 25 %

Source : projet annuel de performances de la mission.

Le Rapporteur spécial souligne par ailleurs, qu'au-delà d'une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense fiscale associée au programme *Épargne* dont le montant reste important (5 milliards d'euros), la présente majorité a renforcé les dispositifs existants dans le cadre de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques par le biais :

– de l'amélioration de l'attractivité de certains produits de placement (notamment les plans d'épargne en actions) ;

– du développement de l'épargne salariale.

*

* *

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 crédientiers. 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 CRÉDIENTIERS ET DE LA DÉPENSE DE MAJORATION

	Nombre de crédientiers	Montant total des dépenses de majoration	Dépenses de majoration servies par les compagnies d'assurances	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	185M€	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.
2014	282 000	171 M€	159 M€servis par les compagnies d'assurance	12 M€servis par les mutuelles
2015	400 000	168 M€	156 M€servis par les compagnies d'assurance	12 M€servis par les mutuelles
2016	350 000	151 M€	140 M€servis par compagnies d'assurance	11 M€servis par les mutuelles

Source : projets annuels de performances 2014 et 2015.

Pour 2016, les crédits alloués à ce programme sont de 151 millions d'euros qui se décompose à hauteur de :

- 140 millions d'euros pour les rentes servies par les compagnies d'assurance à 350 000 crédientiers ;
- 11,5 millions d'euros pour les rentes servies par les mutuelles à 60 000 crédientiers.

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 crédientier 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, à ses côtés, 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 Fonds monétaire international (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 2016.

*

* *

(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 2016, 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 FONDS 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, tandis que l'Agence de services et de paiement (ASP) réalise les versements aux entités bénéficiaires.

Pour bénéficier de cette aide, les collectivités territoriales et les établissements publics doivent toutefois en faire la demande auprès du représentant de l'État dans leur département ou dans leur collectivité avant le 30 avril 2015. À cette date, 676 collectivités et établissements publics avaient saisi le fonds de soutien au titre de 1 163 prêts structurés représentant un encours de 6,7 milliards d'euros.

Par ailleurs, les crédits alloués à ce fonds qui devaient représenter 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, soit un montant total de 1,5 milliard d'euros devaient être doublés pour atteindre 3 milliards d'euros au total, conformément à l'annonce faite en ce sens par le Gouvernement le 24 février 2015 et aux dispositions de l'article 9 du PLF 2016 ⁽³⁾.

A. PRÉSENTATION DU FONDS DE SOUTIEN

1. Le risque financier associé aux emprunts structurés

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.

⁽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.

⁽³⁾ Pour une présentation détaillée des mesures proposées, se reporter au tome II du rapport n° 3110 de la Rapporteuse générale de la commission des Finances, Mme Valérie Rabault, sur le projet de loi de finances pour 2016.

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* ».

L'appréciation du risque que représentent 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.

En l'absence de données précises sur l'encours total d'emprunts toxiques dans la dette des collectivités (141,5 milliards d'euros en 2014 selon l'Observatoire des finances locales), il est possible de se référer aux données figurant dans le rapport n° 2093 présenté au nom de la commission des finances par M. Christophe Castaner, sur le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, le 2 juillet 2014 ⁽²⁾.

(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.

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2093.asp>.

ENCOURS DES EMPRUNTS STRUCTURÉS EN 2013 (SFIL UNIQUEMENT)

(en millions d'euros)

Collectivité	Tous emprunts sensibles (S1, S2, S3, S4, S5 ⁽¹⁾)			Emprunts très sensibles (S1, S2, S3)		
	Capital restant dû	Indemnité de remboursement anticipé	Nombre	Capital restant dû	Indemnité de remboursement anticipé	Nombre
Communes de <10 000 habitants	627	514	181	237	386	74
Communes de >10 000 habitants	2 728	1 642	296	1 264	1 213	149
EPCI <10 000 habitants	30	24	8	13	15	3
EPCI >10 000 habitants	773	487	91	339	370	42
Départements	1 303	849	32	790	722	19
Régions	345	227	8	208	194	7
Total collectivités	5 807	3 743	616	2 851	2 901	294
<i>(dont -10 000 habitants)</i>	<i>657</i>	<i>538</i>	<i>189</i>	<i>250</i>	<i>401</i>	<i>77</i>
Autres groupements	756	589	71	427	496	38
Établissements publics de santé	1 254	869	132	611	688	52
Organismes du logement social	465	192	40	104	95	10
TOTAL	8 282	5 392	859	3 993	4 180	394

⁽¹⁾ Le périmètre des emprunts très sensibles correspond aux catégories S1, S2 et S3 de la SFIL. Il comprend les emprunts hors charte Gissler et les emprunts classés 3E, 4E et 5E, dont la composante optionnelle est activée.

Source : Rapport sur le projet de loi relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2093, 2 juillet 2014.*

2. Les principales caractéristiques du fonds

Ce fonds de soutien est destiné à toutes les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés et dont l'exposition au risque restait avérée au 1^{er} janvier 2014. 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 ;
- 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.

Au 30 avril 2015, 80 % des 850 collectivités concernées avaient déposé une demande d’aide (soit 676 collectivités). Deux tiers sont des communes, dont 40 % comptent moins de 10 000 habitants.

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 75 % du montant de cette indemnité⁽¹⁾.

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 ;
- les caractéristiques des contrats de prêt et notamment leur niveau de risque.

Pour les situations les plus critiques, le fonds de soutien peut décider d’appliquer un taux complémentaire maximal de 5 % au taux d’aide, afin de prendre en compte l’impact du remboursement anticipé sur les finances de l’entité bénéficiaire.

Deux autres aides peuvent être accordées :

- la prise en charge pour une durée maximale de trois ans d’une partie des intérêts dus sur les échéances dégradées au-delà du taux de l’usure propre au

(1) Ce pourcentage était initialement fixé à 45 %. Il a été porté à 75 % par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ». En contrepartie, les collectivités qui bénéficient de l’aide doivent renoncer à contester devant les juridictions civiles les contrats de prêts structurés conclus avec les banques.

contrat au titre duquel le fonds de soutien intervient et en dehors de tout remboursement anticipé ;

– 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 crédits proposés par le présent projet de loi représentent :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 344

(en millions d'euros)

	LFI 2015	PLF 2016
AE	1 427*	0**
CP	50	100
Fonds de concours	11,5	11,5

* Ce sont ajoutés à ce montant 50 millions d'euros de report de crédits ouverts en LFI 2014 et 23 millions d'euros de fonds de concours au titre des années 2014 et 2015.

** Les ouvertures de crédits supplémentaires annoncées par le Gouvernement pour 2016 devraient être présentées en collectif de fin d'année, comme rappelé infra.

Source : projet annuel de performances de la mission.

1. Les prévisions budgétaires relatives aux autorisations d'engagement

En LFI 2015, 1,5 milliard d'autorisations d'engagement ont été inscrits au présent programme⁽¹⁾ (dont 50 millions d'euros de crédits et 11,5 millions de fonds de concours reportés de 2014 sur 2015, et 11,5 millions d'euros de fonds de concours reçus en 2015⁽²⁾).

D'après le projet annuel de performance de la mission, l'engagement du Gouvernement de doubler les moyens alloués au fonds se traduirait par « un abondement prévisionnel de 1,5 milliard d'euros supplémentaire (qui pourrait intervenir lors de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2015 ». Cet

(1) Conformément aux dispositions de l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 selon lesquelles le fonds de soutien aux collectivités locales est doté de 100 millions d'euros pendant une durée maximale de quinze ans, soit jusqu'en 2028.

(2) Ces fonds de concours correspondent à la contribution de la Société de financement local (SFIL) et de sa filiale, la Caisse française de financement local (CAFFIL) pour 10 millions d'euros ainsi que de Dexia pour 1,5 million d'euros.

abondement prendrait la forme d'AE inscrites en 2015, mais reportées sur 2016 pour consommation.

Par conséquent, le présent projet de loi ne prévoit pas de nouvelle ouverture d'AE pour 2016.

Si l'inscription des crédits supplémentaire en collectif de fin d'année ne facilite pas le suivi des crédits, elle demeure conforme à l'engagement pris par le Gouvernement d'allouer 3 milliards d'euros au fonds pour la période 2014-2028.

Les estimations des restes à payer au 31 décembre 2015 sur les AE ouvertes pour 2015 représentent :

ESTIMATION DES RESTES À PAYER SUR LE PROGRAMME 344

(en millions d'euros)

LFI 2015	Consommation exercice 2015	Engagements non couverts par des paiements au 31/12/2015
AE LFI 2015 : 1 427 Reports AE 2014 sur 2015 : 50 Fonds de concours 2014 : 11,5 Fonds de concours 2015 : 11,5 Total : 1 500	- 123	1 333,5

Source : projet annuel de performances de la mission.

2. Les prévisions budgétaires relatives aux crédits de paiement et aux fonds de concours

En matière de crédits de paiement, le PLF 2016 prévoit les montants suivants :

LES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR LE PROGRAMME 344

(en millions d'euros)

	PLF 2015	2016 (prévisions)	Total
Programme 344	50	100	150
Versement SFIL/CAFFIL	10	10	20
Versement Dexia	1,5	1,5	3
TOTAL	61,5	111,5	173

Source : projet annuel de performance de la mission.

S'ajouteraient à ces crédits :

- 43,5 millions d'euros actuellement disponibles dans le fonds de soutien ;
- 50 millions d'euros inscrits en LFI 2014 et reportés sur 2015 ;

– 11,5 millions d’euros de fonds de concours inscrits en 2014 et reportés sur 2015.

Au total, le fonds de soutien disposerait, selon les informations transmises au Rapporteur spécial, de 278 millions d’euros en 2015 et 2016.

Les notifications d’aides aux collectivités et établissements en ayant fait la demande seront étagées dans le temps sur une durée maximale de six mois pour faciliter l’exécution des opérations financières organisant le refinancement des prêts concernés.

La première vague de notification a eu lieu entre le 21 septembre et le 31 octobre derniers pour les dossiers d’aide déposés en préfecture avant le 31 décembre 2014. Une seconde vague devrait intervenir d’ici à la fin de l’année de manière à traiter la grande majorité des dossiers déposés avant le 1^{er} avril 2015. Enfin, les dossiers déposés en avril 2015 feront, quant à eux, l’objet de notifications en 2016.

Les dépenses de ce fonds seront réparties comme suit entre dépenses de fonctionnement ⁽¹⁾ et dépenses d’intervention.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU PROGRAMME PAR NATURE

(en euros)

	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	118 060	118 060
Dépenses d’intervention	99 881 940	99 881 940
TOTAL	100 000 000	100 000 000

Source : projet annuel de performances 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 163 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 2016 ;

– l’indicateur 1.2 estime à 6 milliards d’euros le montant prévisionnel des encours de dette éligibles à l’aide proposée par le fonds de soutien en 2016 ;

– l’indicateur 1.3 fixe à 90 % la part des interventions qui devraient porter sur des emprunts hors « charte Gissler » (soit sur les emprunts les plus risqués).

(1) Ces dépenses de fonctionnement correspondent aux dépenses liées à l’instruction des demandes de subvention ainsi que les dépenses liées à la gestion par l’ASP du versement des aides.

Au regard du peu 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 annuel de performances au titre de l'exécution 2015 la réalisation d'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 29 octobre 2015 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Engagements financiers de l'État et Remboursements et dégrèvements ainsi que des comptes spéciaux Participations financières de l'État, Participation de la France au désendettement de la Grèce et 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 **sans modification**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/