



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 23

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Rapporteuse spéciale : MME BÉNÉDICTE PEYROL

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE, CHIFFRES CLÉS ET RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DEMANDÉS	13
I. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2020 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	13
A. UNE CHARGE DE LA DETTE ET UNE TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN NETTE SOUS-EXÉCUTION	15
1. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État inférieure aux prévisions et en diminution par rapport à 2019.....	15
a. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale	16
b. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État en forte diminution par rapport à 2019.....	16
c. Le maintien d'un environnement de taux bas en 2020	17
2. Une forte accélération de l'endettement de l'État en 2019.....	19
3. Un besoin de financement particulièrement élevé.....	20
a. Un besoin de financement très supérieur aux prévisions	20
b. Une hausse des ressources de financement pour couvrir le besoin de financement	22
4. Une trésorerie de l'État supérieure aux prévisions et en augmentation.....	25
5. Analyse des indicateurs de performance du programme	25
B. LES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT, LA CRÉATION DE NOUVELLES GARANTIES DE L'ÉTAT	26
1. Une forte progression de l'encours des garanties de l'État.....	27
2. Les dispositifs de garantie de l'État introduits en 2020 pour soutenir la trésorerie des entreprises	29
3. L'exécution des dépenses des autres dispositifs de garanties	32
4. Analyse du dispositif de performance.....	33

C. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> , UNE CONSOMMATION EN DIMINUTION ET INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	34
1. Une consommation de crédits en diminution par rapport à 2019 et encore inférieure aux prévisions	34
2. Un niveau élevé des dépenses fiscales rattachées au programme.....	36
D. LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ, UNE FAIBLE DÉPENSE NON PRÉVUE EN LOI DE FINANCES INITIALE	38
E. LA DÉPENSE DU FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE.....	40
II. ACTUALISATION DES TRAVAUX MENÉS EN 2019 SUR L'OAT VERTE ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS	42
A. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS.....	42
B. ACTUALISATIONS SUR L'OAT VERTE	42
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : BILAN DE L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO	47
I. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉCO-PTZ DEPUIS LA RÉFORME DE 2019	47
A. L'ÉCO-PTZ, UN OUTIL DU FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PLUSIEURS FOIS RÉFORMÉ.....	48
1. Un prêt aidé pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique.....	48
2. Le versement d'un crédit d'impôt aux banques pour compenser l'absence d'intérêt perçu	49
3. Un dispositif qui a fait l'objet de plusieurs réformes.....	49
a. La vérification de l'éligibilité des travaux confiée aux entreprises labellisées « RGE ».....	49
b. La création de nouvelles formes d'éco-prêt à taux zéro	49
c. La refonte de l'éco-PTZ en 2019.....	50
B. UN DISPOSITIF À NOUVEAU DYNAMIQUE	52
1. La progression du nombre d'éco-PTZ individuels accordés depuis 2019 grâce à l'ouverture du dispositif aux mono-actions.....	52
2. Caractéristiques des ménages bénéficiaires de l'éco-PTZ individuel.....	54
3. Un nombre d'éco-prêts copropriétés qui reste très limité.....	55
II. UN OUTIL NÉCESSAIRE DONT L'EFFICACITÉ PEUT ENCORE ÊTRE RENFORCÉE	56
A. UN DISPOSITIF UTILE POUR FINANCER LE RESTE À CHARGE DES MÉNAGES MALGRÉ DES BLOCAGES PERSISTANTS	56
1. Des limites inhérentes au dispositif éco-PTZ	56
2. Un outil indispensable pour financer le reste à charge des ménages	57
B. UN DISPOSITIF À AMÉLIORER.....	58

1. Simplifier le parcours usager	58
2. Renforcer l'incitation au financement des rénovations globales par l'éco-PTZ...	60
3. Agir sur la rentabilité du crédit pour les banques	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	65
ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)	67

SYNTHÈSE, CHIFFRES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* (consommation de 36,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 36,23 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020) relèvent essentiellement du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (99 % des crédits de la mission). Par ailleurs, le programme *Épargne* porte des dépenses fiscales pour un montant de **4,8 milliards d'euros**.

(1) Principaux constats sur l'analyse de la dépense

- Malgré la très forte augmentation de l'encours de dette en 2020 (+ 178 milliards d'euros), l'exécution du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* est **en repli de 4,5 milliards d'euros** par rapport à 2019. Les volumes concernés constituent une **rupture de tendance**, tant au niveau de la hausse de l'encours de la dette (+ 10 % par rapport à 2019), dont le montant atteint au 31 décembre 2020 **2 001 milliards d'euros**, qu'au niveau de la réduction de la charge de la dette (- 11 % par rapport à 2019). **La charge de la dette atteint ainsi son niveau le plus bas dans la période récente, à 35,8 milliards d'euros.**

Les dépenses de ce programme **sont inférieures de 2,3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale**, en raison notamment d'une inflation plus faible qu'anticipée entraînant une moindre charge d'indexation du capital des titres indexés et du maintien à un niveau bas des taux d'intérêt à court terme.

- L'exécution du programme *Appels en garantie de l'État* est proche de la prévision (- 1,4 million d'euros) malgré d'**importants mouvements réalisés en gestion pour faire face aux risques potentiels d'appels en garantie sur les dispositifs nouvellement créés dans le contexte de crise sanitaire**. Ces dispositifs de garantie introduits en 2020 n'ont finalement fait l'objet que d'appels en garantie limités mais l'encours des garanties actives octroyées par l'État a fortement progressé (+ 21 %) pour s'établir à 906,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2020.

- Le programme *Épargne* présente un niveau d'exécution de crédits inférieur aux prévisions (- 28 millions d'euros), conformément à ce qui avait été observé pour les exercices précédents.

- Le programme *Dotation du mécanisme européen de stabilité* présente une dépense de 98 millions d'euros en 2020, alors qu'il n'était pas doté de crédits en loi de finances initiale (LFI). Cette dotation était nécessaire au versement par la France du solde des intérêts négatifs perçus en 2019 sur la fraction du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) placée à la Banque de France.

- Le programme *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été exécuté à hauteur de 179,4 millions d'euros en CP. Aucun engagement budgétaire n'a été effectué au titre de nouvelles aides.

- ▶ les points positifs soulevés par la rapporteure spéciale

La **qualité de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État par l'Agence France Trésor** est unanimement reconnue. Les modifications successives du programme de financement en cours d'année 2020, pour faire face à la forte hausse du besoin de financement de l'État, ont été particulièrement bien gérées par l'AFT.

La politique active de rachat d'obligations par la BCE renforcée dès le mois de mars 2020 a permis à la zone euro de conserver des conditions de financement favorables. Au sein de la zone euro, les émissions de dette française font l'objet d'un fort intérêt des investisseurs, permettant à la France de s'endetter à faible coût.

Loin d'assécher la demande de titres, **la multiplication d'émetteurs d'obligations vertes en 2020 a renforcé l'attrait des investisseurs pour ce nouveau marché, au point de donner naissance à une « prime verte » en France.** La France conserve en 2020 sa position de premier emprunteur sur le marché de la dette d'État verte.

Si aucun crédit n'a été alloué en loi de finances initiale pour 2020 au programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*, **une dotation de 79 millions d'euros a été prévue en LFI 2021**, conformément aux recommandations de la rapporteure spéciale.

- ▶ les éléments critiques soulevés par la rapporteure spéciale

Malgré les recommandations de la rapporteure spéciale, la prévisibilité des dépenses fiscales rattachées au programme *Épargne* n'a pas été renforcée, ce qui rend complexe l'analyse de l'évolution de leur coût.

– Les recommandations de la rapporteure :

- inclure un tableau de suivi des principales garanties actives du capital octroyées par l'État dans les documents budgétaires relatifs au programme 114 ;
- ventiler les informations présentées dans les documents budgétaires sur la garantie octroyée aux prêts à l'accession sociale à la propriété et aux prêts à taux zéro par type de prêt ;
- mettre en place un indicateur de performance relatif aux prêts garantis par l'État ;
- envisager la mise en place d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'action *Soutien au domaine social, logement, santé* ;
- améliorer la prévision des dépenses relatives au programme *Épargne* ;

- mettre en cohérence l'indicateur 2.1 avec l'objectif n° 2 du programme *Épargne* ;

- supprimer le deuxième sous-indicateur de l'indicateur 1.1. ;

- renforcer l'effort de prévision du coût des dépenses fiscales 120 503, 120 506 et 300 210 ;

- examiner la pertinence des dépenses fiscales de la mission dans le cadre des prochaines conférences fiscales ;

- procéder à l'annulation des autorisations d'engagement devenues inutiles sur le programme 344.

(2) Bilan de l'éco-prêt à taux zéro

Dans la partie thématique de son rapport, la rapporteure a souhaité faire un bilan de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) en vue de l'arrivée à échéance de ce dispositif à la fin de l'année 2021.

Après plusieurs années de fortes baisses du nombre d'éco-PTZ distribués, la réforme adoptée en 2019, qui a notamment ouvert le champ de ce dispositif aux mono-actions, a permis de relancer la dynamique de distribution de ces prêts (+ 90 % en 2019 et + 18 % en 2020).

Les auditions menées par la rapporteure lui ont permis d'identifier plusieurs **blocages persistants** à la montée en charge du dispositif (faiblesse des taux d'intérêt, formalités administratives complexes, faible motivation des acteurs bancaires en raison de la lourdeur de l'instruction) sur lesquels il convient de travailler.

En tout état de cause, la rapporteure considère que l'éco-PTZ est **un outil utile** de la panoplie des instruments utilisés par la puissance publique pour assurer le financement de la rénovation énergétique des logements, outil qui doit être pensé comme **complémentaire à MaPrimeRénov'** et **orienté vers le financement du reste à charge des ménages. Elle recommande donc de le proroger, pour au moins trois années supplémentaires, dans le prochain projet de loi de finances.**

– Les recommandations de la rapporteure :

- communiquer dès maintenant sur la prorogation de l'éco-PTZ pour au moins trois années supplémentaires et afficher clairement l'objectif qui lui serait assigné du financement du reste à charge assigné à l'éco-PTZ ;

- poursuivre, le cas échéant par l'introduction d'une expérimentation en PLF 2022, les travaux d'amélioration du couplage entre MaPrimeRénov' et l'éco-PTZ ;

- sécuriser la création de l'« accompagnateur rénov » dans le cadre de la navette parlementaire sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et étudier la faisabilité de la mise en place d'une plateforme digitale unique, pour fluidifier le parcours usager et encourager les rénovations globales ;

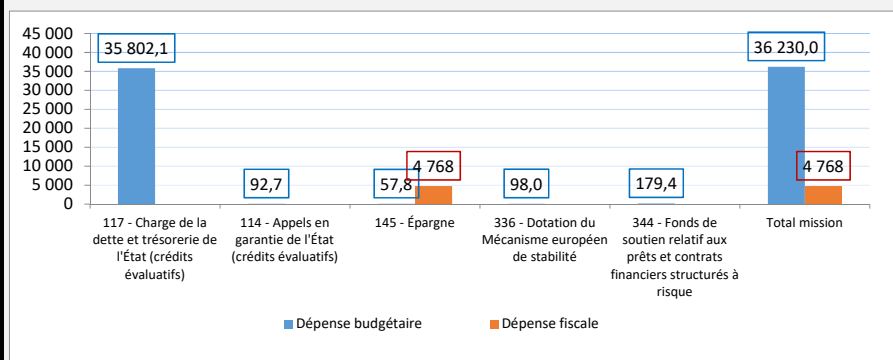
- proroger l'expérimentation de délivrance des éco-PTZ par les sociétés de tiers-financement Île-de-France Énergies et la Régie Régionale du Service Public de l'Efficacité Énergétique Hauts de France ;

- relever le plafond de l'éco-PTZ performance globale de 30 000 euros à 50 000 euros sous condition de ressources ;

- redéfinir, de façon concertée avec les acteurs bancaires, les modalités de rémunération de la distribution de l'éco-PTZ individuel.

SYNTHÈSE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DE LA MISSION

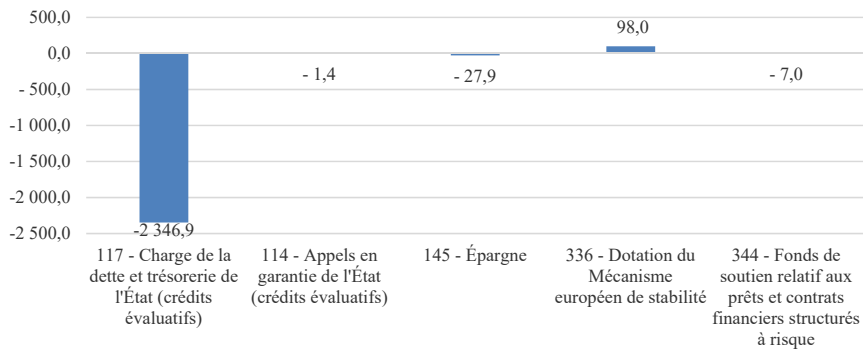
(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Source : commission des finances.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions euros)



Source : commission des finances.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DEMANDÉS

Les crédits consommés de la mission *Engagements financiers de l'État* se sont élevés à 36,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 36,23 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), à un niveau inférieur de 2,3 milliards d'euros en AE/CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020.

Les évolutions et écarts à la prévision s'expliquent essentiellement par la charge de la dette et de la trésorerie de l'État, le programme 117 représentant environ 99 % des crédits de la mission. En effet, malgré une hausse exceptionnelle de l'encours de la dette en 2020, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a diminué de 2,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

I. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2020 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

L'exécution des crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* est inférieure aux prévisions de la loi de finances pour 2019, à hauteur de **2,3 milliards d'euros en AE et en CP (soit 5,9 % de la prévision)**.

COMPARAISON PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en milliards d'euros)

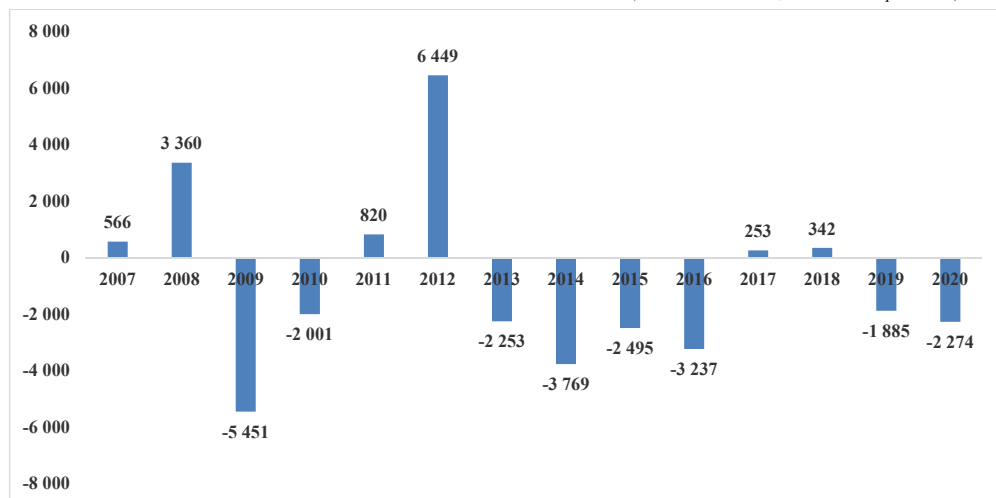
	AE	CP
Prévision en loi de finances initiale	38,34	38,51
Exécution 2020	36,05	36,23
Écart prévision / exécution	- 2,29	- 2,28

Source : rapport annuel de performances *Engagements financiers de l'État* pour 2020.

Les crédits sont sous-exécutés, comme en 2019, après deux exercices de sur-exécution en 2017 et en 2018.

ÉCARTS ENTRE L'EXÉCUTION ET LA LFI

(en millions d'euros, en crédits de paiement)



Note : hors fonds de concours.

Source : lois de règlement et projet de loi de règlement pour 2020.

À l'exception du programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*, qui fait l'objet d'une sur-exécution à hauteur de 98 millions d'euros, l'ensemble des programmes enregistre une sous-exécution. Le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* contribue à hauteur de 99 % à la sous-consommation au niveau de la mission.

COMPARAISON PRÉVISION (Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS) ET EXÉCUTION 2020

(en millions d'euros)

Programme	Prévision 2020		Consommation 2020		Écart à la prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
117 - Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	38 149,0	38 149,0	35 802,1	35 802,1	- 2 346,9	- 2 346,9
114 - Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	94,1	94,1	92,7	92,7	- 1,4	- 1,4
145 - Épargne	85,7	85,7	57,6	57,8	- 28,1	- 27,9
336 - Dotation du Mécanisme européen de stabilité	-	-	98,0	98,0	98,0	98,0
338 - Augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
344 - Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	11,5	186,4	0,1	179,4	- 11,4	- 7,0
Total mission	38 340,3	38 515,2	36 050,5	36 230,0	- 2 289,8	- 2 285,1

Note : l'écart des montants avec le graphique ci-dessus provient des fonds de concours versés au programme 344.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2020.

A. UNE CHARGE DE LA DETTE ET UNE TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN NETTE SOUS-EXÉCUTION

Principaux éléments du programme

En 2020, l'exécution du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* s'établit à 35,8 milliards d'euros, soit un niveau inférieur de 2,3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. En 2019, le programme était en sous-exécution de **1,8 milliard d'euros**.

En dépit de la forte augmentation de l'encours de dette en 2020 (+ 178 milliards d'euros), l'exécution du programme est en repli de 4,5 milliards d'euros par rapport à 2019.

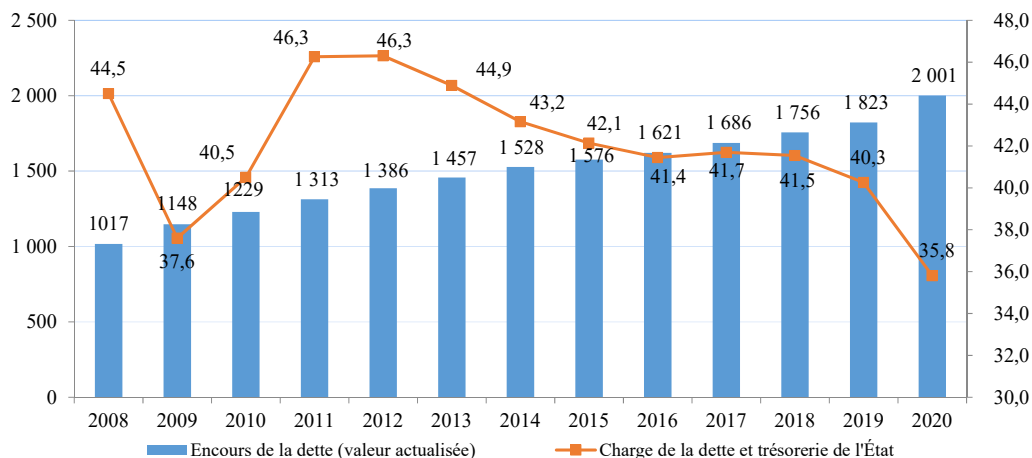
Les volumes concernés constituent une rupture de tendance, tant au niveau de la hausse de l'encours de la dette (+ 10 % par rapport à 2019), dont le montant atteint au 31 décembre 2020 2 001 milliards d'euros, qu'au niveau de la réduction de la charge de la dette (- 11 % par rapport à 2019). La charge de la dette atteint ainsi son niveau le plus bas dans la période récente, à 35,8 milliards d'euros, dans un contexte macroéconomique singulier caractérisé par une inflation quasi nulle et des taux d'intérêt à court, moyen et long termes nuls voire négatifs.

1. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État inférieure aux prévisions et en diminution par rapport à 2019

Le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* illustre la singularité du contexte macroéconomique et financier actuel, avec une très forte hausse de l'endettement de l'État dans un contexte de soutien à l'activité économique pendant la crise sanitaire et une diminution concomitante de la charge de la dette.

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

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances.

Entre 2019 et 2020, l'encours de la dette négociable de l'État a progressé de 178 milliards d'euros (+ 9,8 %), tandis que la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a diminué de 4,5 milliards d'euros (- 11,1 %). Ces deux tendances marquent une nette rupture en termes de volume par rapport à la période précédente : il faut remonter à la crise de 2009 pour retrouver des variations comparables de l'encours de dette négociable de l'État (+ 131 milliards d'euros entre 2008 et 2009, soit une hausse de 13 %) et de la charge de la dette (- 6,8 milliards d'euros de charge de dette entre 2008 et 2009, soit une baisse de 15,5 %).

a. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale

COMPARAISON PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020
Prévision LFI	46,7	44,3	44,5	41,5	41,2	42,1	38,1
Exécution	43,2	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3	35,8
Écart	- 3,5	- 2,2	- 3,0	+ 0,1	+ 0,3	- 1,8	- 2,3

N.B. : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2020.

En 2020, les dépenses liées à la charge de la dette et à la trésorerie de l'État sont inférieures de 2,3 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. Cela résulte de deux facteurs principaux :

– une inflation plus faible qu'anticipée (+ 0,2 % pour la France et + 0,1 % en zone euro, au lieu de prévisions à + 1,0 % en France et + 1,3 % en zone euro), soit un moindre coût de 2,2 milliards d'euros, en raison des titres de dette dont le taux d'intérêt est indexé sur l'inflation ;

– un maintien à un niveau très bas des taux d'intérêt à court terme, avec un taux à l'émission maintenu à - 0,56 % en moyenne sur l'année (après - 0,58 % en 2019) alors que la LFI 2020 était bâtie sur une hypothèse de relèvement progressif des taux courts, ce qui a entraîné une diminution de la charge de la dette de 0,3 milliard d'euros. L'augmentation de l'encours des BTF n'a que partiellement compensé la diminution de la charge de la dette induite par ces taux bas.

b. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État en forte diminution par rapport à 2019

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État apparaît en diminution de 4,5 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2019, ce qui constitue une accentuation marquée avec la tendance à la légère baisse de la charge de la dette ces dernières années.

La diminution de la **charge de la dette de l'État** (– 4,8 milliards d'euros) résulte des facteurs haussiers et baissiers suivants :

– un effet volume défavorable (impact de + 0,2 milliard d'euros), lié à l'augmentation significative de l'encours de dette à moyen et long terme (+ 178 milliards d'euros) ;

– un effet inflation favorable (impact de – 2,3 milliards d'euros) en 2020 par rapport à 2019 ;

– un effet taux favorable (impact de – 2,7 milliards d'euros).

S'agissant de la **trésorerie de l'État** (dépôts des correspondants et disponibilités de l'État), la dépense budgétaire a augmenté de 300 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019, compte tenu de l'évolution des taux de court terme négatifs. Cette dépense budgétaire est le miroir des gains obtenus à l'émission des bons du trésor à taux fixe (BTF).

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	Exécution 2020	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2019
Charge de la dette	41,18	40,41	40,65	40,47	39,10	37,02	34,34	– 2,7	– 4,8
Trésorerie	0,96	1,04	1,05	1,07	1,16	1,13	1,46	0,33	0,3
Ensemble	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3	38,15	35,8	– 2,35	– 4,5

N.B. : hors swaps.

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

c. Le maintien d'un environnement de taux bas en 2020

La forte hausse de l'endettement public dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE pour soutenir l'économie n'a pas été accompagnée d'un choc à la hausse sur les taux d'intérêt. L'inflation quasi-nulle et la politique monétaire active des banques centrales ont même exercé une pression baissière sur les taux d'intérêt.

Ainsi, la **Banque centrale européenne (BCE)** est intervenue **massivement** pour stabiliser les marchés et maintenir une liquidité abondante pour éviter le resserrement des conditions financières :

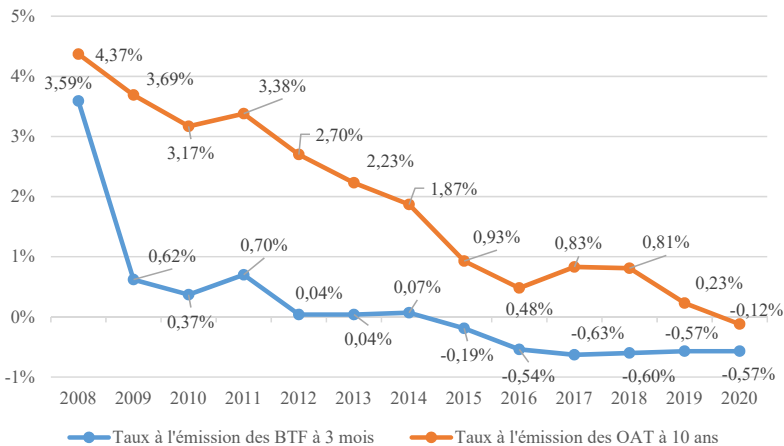
– d'une part, elle a **renforcé les dispositifs déjà existants**, en allouant une enveloppe de 120 milliards d'euros en 2020 à l'achat de titres du secteur privé, en plus du programme existant *Asset Purchase Program* réactivé en novembre 2019 à hauteur de 20 milliards d'euros par mois, en renforçant les volumes et en assouplissant les conditions d'octroi des opérations de financement à plus long terme (TLTRO) et en assouplissant certaines exigences prudentielles applicables aux banques ;

– d’autre part, elle a mis en place, dès le mois de mars 2020, **un nouveau programme d’achat d’urgence de 750 milliards d’euros, appelé *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*** portant sur des titres du secteur public et du secteur privé. L’enveloppe de ce programme a été portée à 1 350 milliards d’euros en juin 2020 puis à 1 850 milliards d’euros en décembre 2020 tandis que l’échéance pour les achats réalisés au titre de ce programme a été concomitamment repoussée de la fin de l’année 2020 jusqu’à au moins la fin du mois de mars 2022.

Comme les autres dettes souveraines de la zone euro, la dette française a bénéficié de la politique monétaire de la BCE et de la bonne perception par les investisseurs de projets européens conduisant à davantage de solidarité entre les États membres. De plus, la signature française bénéficie d’une excellente image et est considérée comme l’un des actifs les plus sûrs dans le monde. Outre les bons fondamentaux de l’économie française, **la grande qualité de la gestion de la dette française par l’AFT** renforce son attractivité.

Ainsi, **la France a bénéficié de conditions d’endettement très favorables en 2020** : les émissions de court terme ont été réalisées à des taux très proches de 2019 (– 0,56 % contre – 0,58 % en 2019) tandis que les émissions à moyen et long termes ont bénéficié de conditions encore plus favorables (– 0,13 % contre 0,11 % en 2019). Ces taux sont bien inférieurs aux hypothèses du PLF 2020, qui prévoient une moyenne annuelle de – 0,50 % pour les taux à court terme et de 0,5 % pour les taux de moyen et long terme.

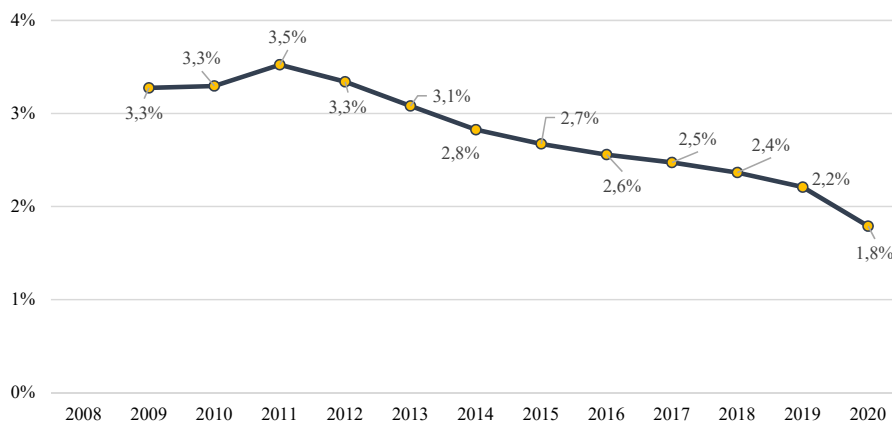
TAUX À L’ÉMISSION EN MOYENNE ANNUELLE



Source : commission des finances d’après la Banque de France.

Le taux apparent de la dette (charge de la dette/encours de la dette) s’est établi à 1,8 % en 2020 contre 2,2 % en 2019.

TAUX APPARENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT



Source : commission des finances.

2. Une forte accélération de l'endettement de l'État en 2019

En 2020, l'encours de la dette négociable de l'État a progressé de 178 milliards d'euros par rapport à la fin de l'exercice 2019. Cela représente un niveau d'augmentation très supérieur à celui de 2019 (+ 66 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de la dette négociable, valeur actualisée	1 017	1 148	1 229	1 313	1 386	1 457	1 528	1 576	1 621	1 686	1 756	1 823	2 001
Augmentation annuelle de l'encours	96	131	81	84	73	71	71	48	45	65	70	66	178

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

La très forte augmentation de l'encours de la dette négociable de l'État s'explique par la hausse du besoin de financement dans un contexte de soutien massif à l'activité économique.

3. Un besoin de financement particulièrement élevé

a. Un besoin de financement très supérieur aux prévisions

Tant l'effet mécanique de la chute d'activité sur les recettes et les dépenses de l'État que les mesures nouvelles annoncées pour faire face à la crise économique et sanitaire ont conduit à une **nette augmentation du besoin de financement de l'État** en 2020, qui s'est situé à un **niveau exceptionnellement élevé de 309,5 milliards d'euros**, en très forte hausse par rapport à 2019 (+ 89 milliards d'euros). À titre de comparaison, ce besoin de financement s'était établi à 246 milliards d'euros lors de la crise de 2009. Entre 2010 et 2019, il avait assez peu varié, s'établissant à 191 milliards d'euros en moyenne sur la période.

Compte tenu du caractère imprévu de la crise sanitaire et économique de 2020, **le besoin de financement de l'État a été révisé fortement à la hausse par rapport à la loi de finances initiale (+ 79 milliards d'euros)**. Il est toutefois inférieur aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative du 30 novembre 2020 (– 52 milliards d'euros).

La révision à la hausse du besoin de financement résulte d'une augmentation de 85 milliards d'euros du déficit à financer, compensée en partie par une baisse de 5,6 milliards d'euros des autres besoins de financement.

LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	LFR (1) 2020	LFR (2) 2020	LFR (3) 2020	LFR (4) 2020	Exécution 2020	Écart 2019/2020	Écart LFI / Exécution
Besoin de financement	191,9	220,5	230,5	246,1	324,6	364,2	361,6	309,5	+ 89,0	+ 79,0
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	116,6	130,2	136,4	136,4	136,2	136,2	136,1	136,1	+ 5,9	- 0,3
<i>Valeur nominale</i>	<i>115,9</i>	<i>128,9</i>	<i>130,5</i>	<i>130,5</i>	<i>130,5</i>	<i>130,5</i>	<i>130,5</i>	130,5	+ 1,6	0
<i>Suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	<i>0,7</i>	<i>1,3</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,7</i>	<i>5,7</i>	<i>5,6</i>	5,6	+ 4,3	- 0,3
Amortissement de dettes reprises par l'État	-	-	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	+ 0,5	0
SNCF réseau - amortissement			1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	+ 1,7	- 0,1
Déficit à financer (*)	76,0	92,7	93,1	109,0	185,5	225,1	222,9	178,1	+ 85,4	+ 85,0
Autres besoins de financement	- 0,6	- 2,4	- 1,3	- 1,5	0,7	0,7	0,4	- 6,9	- 4,5	- 5,6
Ressources de financement	191,9	220,5	230,5	246,1	324,6	364,2	361,6	309,5	+89,0	+ 79,0
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	195,0	200,0	205,0	210,0	245,0	260,0	260,0	260,0	60	+ 55
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-	2,0	-	-	-	-	-	0	- 2
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	- 13,6	- 6,0	+ 10,0	+ 27,5	+ 64,1	+ 82,9	+ 53,3	+ 54,7	+ 60,7	+ 44,7
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	+ 9,8	+ 11,5	+ 6,4	-	-	+ 1,8	+ 15,0	+ 27,8	+ 16,3	+ 21,4
Variation des disponibilités (+ si diminution ; - sinon)	- 11,1	- 5,7	+ 3,6	+ 4,1	+ 9,0	+ 9,0	+ 11,0	- 63,4	- 57,7	- 67
Autres ressources de trésorerie	11,8	20,6	3,5	4,5	6,5	10,5	22,3	30,4	+ 9,8	+ 26,9

(*) Hors dépenses affectées au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2020.

Par ailleurs, comme chaque année, l’AFT a procédé à des rachats de titres arrivant à échéance durant les deux années suivantes à hauteur de 30,5 milliards d’euros, un volume inférieur à celui de 2019 (47,4 milliards d’euros) mais proche de celui observé au cours de la période 2016-2018 (30 milliards d’euros en moyenne).

b. Une hausse des ressources de financement pour couvrir le besoin de financement

• La hausse du besoin de financement a été couverte, pour l’essentiel, par une **augmentation des émissions de dette** (+ 99,7 milliards d’euros) par rapport à la prévision, répartie entre la dette de court terme (+ 44,7 milliards d’euros) et la dette de moyen et long termes (+ 55 milliards d’euros).

Alors que les BTF constituent traditionnellement l’outil privilégié pour faire face à un besoin soudain de financement, l’AFT a été en mesure de diversifier son programme de financement en 2020 principalement grâce à la politique active de rachat d’obligations par la BCE sur toutes les maturités. Si l’encours des BTF augmente donc en 2020 (+ 51 %), sa part dans l’encours de dette négociable reste très limitée (8 %), ce qui permet à l’AFT de conserver aujourd’hui une bonne capacité d’absorption d’un nouveau choc.

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d’euros)

Encours	Fin 2019	Fin 2020	Évolution 2019/2020	Part de l’encours 2019
Ensemble de la dette-valeur actualisée	1 822 805	2 001 014	9,8 %	100 %
<i>dont titres indexés</i>	226 396	220 054	- 2,8%	11 %
Obligations assimilables du Trésor – OAT	1 715 872	1 839 406	7,2 %	92 %
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	106 933	161 608	51,1 %	8 %

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l’État pour 2020.

• Les émissions de dette ayant été calibrées sur les prévisions de déficit des deux dernières lois de finances rectificatives, nettement plus élevées que celles finalement constatées, **le niveau de la trésorerie de l’État a fortement augmenté** (63,4 milliards d’euros). L’AFT a également connu un niveau de primes nettes à l’émission très élevé en fin d’année et les dépôts des correspondants ont été bien supérieurs aux prévisions.

Lors de son audition par la rapporteure spéciale, l’AFT a souligné que **plusieurs de nos voisins ont connu des augmentations comparables du niveau de leur trésorerie**, en raison du caractère incertain des prévisions réalisées au cours de l’année 2020. Il faut souligner que la plupart de ces crédits disponibles et non utilisés à la fin de l’année 2020 ont fait l’objet d’un report en 2021. Ces besoins budgétaires ont été préfinancés à des conditions de taux très attractives.

• **Les autres ressources de trésorerie** se sont élevées à **30,5 milliards d'euros**, au lieu de 3,5 milliards d'euros prévus. Ce montant correspond essentiellement à celui des **primes nettes des décotes** enregistrées à l'émission des titres à moyen-long terme (30,7 milliards d'euros). Il est en nette augmentation par rapport à 2019 (19,9 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DES PRIMES NETTES DE DÉCOTES

(en milliards d'euros)

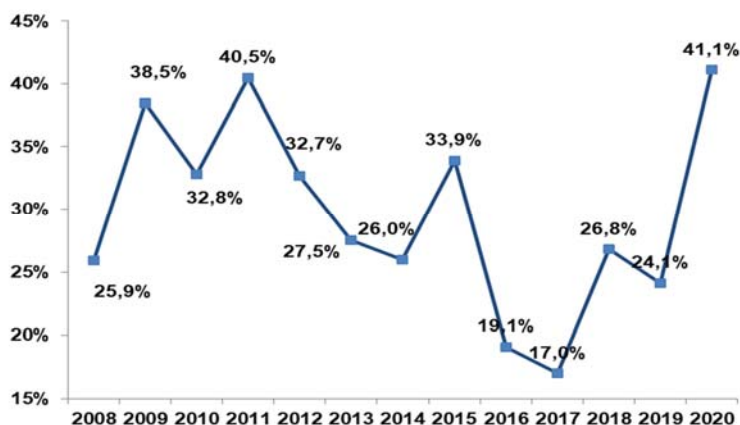
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
8,2	2,5	9,2	6,0	7,4	22,7	20,8	10,5	11,3	21,2	30,7

Source : AFT, réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Cet accroissement est lié, d'une part, au **nouveau recul des taux d'intérêt** de moyen et long terme, effet renforcé par leur caractère négatif qui entraîne mécaniquement l'encaissement de primes à l'émission (cf *infra*), et, d'autre part à **la réémission d'anciennes souches, dont le nombre a été doublé en 2020** par rapport à l'année précédente pour satisfaire la forte demande des marchés.

Cette demande s'explique par l'ampleur de l'intervention de la BCE sur les marchés, qui a racheté de la dette française sur l'ensemble de la courbe (et pas seulement sur des titres de référence récemment créés), contribuant ainsi à assécher le stock de souches anciennes. Afin d'assurer la liquidité de ces souches et répondre à la demande des investisseurs, l'AFT a réalisé près de 41 % de ses émissions sur des souches anciennes. On constate donc que la politique de la BCE a donc un effet important sur les deux facteurs de génération des primes en diminuant les taux et en augmentant la demande pour les souches anciennes.

PART DES ANCIENNES SOUCHES DANS LE FINANCEMENT DU PROGRAMME NOMINAL (EN % DU PROGRAMME NET)



Source : AFT, réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Le volume d'émissions de titres sur des souches anciennes s'est élevé à 110,8 milliards d'euros en 2020, après 55 milliards d'euros en 2019 ⁽¹⁾. Cette forte augmentation a entraîné la hausse du montant des primes nettes des décotes sur ces émissions, qui se sont établies à 21,4 milliards d'euros en 2020 (contre 11,2 milliards d'euros en 2019), malgré une réduction de l'écart entre les taux d'émission et les taux du marché (1,77 point de pourcentage en 2020, après 2,05 points de pourcentage en 2019).

Comme en 2019, un écart élevé de taux entre l'émission de titres de référence (les nouvelles souches) et les taux du marché a été constaté (0,36 point de pourcentage en 2020, stable par rapport à 2019) en raison des taux négatifs, ce qui a généré 6,9 milliards d'euros de primes nettes de décote sur ces émissions, un niveau comparable à celui de 2019 (7,8 milliards d'euros).

Comme c'est généralement le cas compte tenu du caractère délicat de la prévision, **le niveau de primes nettes des décotes enregistré en exécution a été très supérieur à la prévision** (3 milliards d'euros). Cet écart est particulièrement important en 2020 en raison du changement brutal de contexte macroéconomique entre le moment de la prévision (en octobre 2019) et la réalisation, la prévision initiale reposant sur un scénario de remontée des taux en 2020.

Les primes et décotes à l'émission

Pour rappel, les émissions de titres donnent lieu à des primes (ou décotes), lorsque le taux facial de l'obligation (ou taux de coupon) est différent du taux issu de l'adjudication. Ainsi, les souscripteurs versent une prime si le taux facial est supérieur au taux d'adjudication.

Cette situation résulte notamment de l'émission de titres sur des souches dites anciennes, porteuses de taux supérieurs aux taux de marché qui sont actuellement bas.

L'émission de titres à partir de souches anciennes reflète la politique d'émission ayant recours à la technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette à plusieurs reprises, afin d'en améliorer la liquidité.

Par ailleurs, il n'est techniquement pas possible d'émettre des titres à taux d'intérêt négatifs. Ainsi, lorsque le taux du marché de l'OAT à 10 ans est négatif, l'émission de titres à cette échéance entraîne nécessairement des primes au moment de l'émission.

• **Les fonds déposés par les correspondants au Trésor** se sont établis à 27,8 milliards d'euros en 2020, à un niveau très supérieur à la prévision de la loi de finances initiale (6,4 milliards d'euros). Cette croissance s'explique par la progression de l'encours des établissements publics nationaux (+ 23,4 milliards d'euros) résultant de flux exceptionnels (notamment, la Société du Grand Paris dans une stratégie d'endettement à taux bas, l'Agence des Services et de Paiement pour faire face aux dépenses de l'activité partielle, la Cades dans le cadre de la reprise de dette de la sécurité sociale).

(1) Réponses de l'AFT au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Cette centralisation des trésoreries sur le compte du Trésor permet à l'État de réduire son endettement en substituant des ressources de trésorerie à des émissions de dette. Des gains supplémentaires, de l'ordre de 3 milliards d'euros, sont attendus pour l'année 2021, suite à l'obligation faite, par l'ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020, à plusieurs organismes supplémentaires ⁽¹⁾ de déposer leur trésorerie sur le compte du Trésor à partir du 1^{er} octobre 2021.

4. Une trésorerie de l'État supérieure aux prévisions et en augmentation

En 2020, la charge nette de trésorerie de l'État a été de 1,46 milliard d'euros, à un niveau supérieur de 300 millions d'euros à l'exécution 2019 et de 328 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Cela résulte principalement du coût généré par les placements de trésorerie établi à **451 millions d'euros en 2020** après 232 millions d'euros en 2019, du fait du maintien en territoire négatif des taux de court terme. Cette charge budgétaire n'est que le miroir des recettes sur les bons du Trésor à taux fixes (BTF) à taux négatifs.

5. Analyse des indicateurs de performance du programme

Les résultats des objectifs et indicateurs de performance du programme n'appellent pas de remarque particulière, hormis les résultats de l'indicateur 4.2 relatif aux incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie. L'occurrence d'incidents est en hausse et à un niveau une fois de plus relativement élevé avec 83 incidents au total (contre 77 incidents en 2019), soit un résultat éloigné des objectifs de la loi de finances initiale visant une absence d'incident.

Deux incidents ont eu un impact dégradant le solde du compte à la Banque de France. Une partie des incidents sont des incidents informatiques ponctuels, intervenus dans les systèmes informatiques des partenaires de l'AFT ou des prestataires comme la Banque de France, ou encore des dysfonctionnements sur les réseaux de télécommunication, occasionnant des décalages dans le traitement des flux relatifs à la tenue du compte du Trésor, sans impact sur les procédures liées aux adjudications de titres.

(1) Institut de France et les Académies qui le composent, AMF, CESE, Haut conseil du commissariat aux comptes, HAS, Médiateur de l'Énergie, ANDRA, ANRU, CEA, Epic BPI France, Expertise France, FGDR, France compétences, IFP-EN et l'INA. Pôle emploi est concerné par l'ordonnance mais les services bancaires du Trésor public ne sont pas en mesure d'intégrer cet opérateur qui a des contraintes très spécifiques avant plusieurs années. Certains de ces organismes déposaient déjà une partie de leurs disponibilités sur le compte du Trésor.

B. LES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT, LA CRÉATION DE NOUVELLES GARANTIES DE L'ÉTAT

Principaux éléments du programme

Le programme *Appels en garantie de l'État*, qui porte les dépenses budgétaires résultant de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État, a été consommé à hauteur de **92,7 millions d'euros en 2020** en AE/CP, un niveau en augmentation par rapport à 2019 (+ 16 millions d'euros soit + 20,8 %), mais légèrement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale (- 1,4 million d'euros soit - 1,5 %). **Cette consommation, proche de la prévision, occulte les mouvements importants réalisés en gestion, pour faire face aux risques potentiels d'appels en garantie sur les dispositifs nouvellement créés dans le contexte de crise sanitaire.**

Ces dispositifs de garantie introduits en 2020 n'ont finalement fait l'objet que **d'appels en garantie limités** (5,1 millions d'euros, uniquement au titre des PGE) mais **l'encours des garanties actives octroyées par l'État a fortement progressé** (+ 21 %) pour s'établir à 906,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2020.

Le programme *Appels en garantie de l'État* porte les dépenses budgétaires résultant de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État, de nature diverses (garanties de dettes émises par des tiers, garanties de passifs, opérations d'assurance). Il présente un niveau d'exécution de 92,7 millions d'euros, inférieur de 1,4 million d'euros à la prévision de la loi de finances initiale (94,1 millions d'euros).

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prévision	208,4	188,0	125	27,4	104,1	125,3	94,1
Exécution	120,4	145,5	121,6	35,0	44,6	76,7	92,7
Écart	- 88	- 42,5	- 3,4	7,6	- 59,5	- 48,6	- 1,4

Source : commission des finances.

Cette consommation très proche de la prévision occulte les mouvements importants réalisés en gestion. En effet, **la loi du 30 juillet de finances rectificative pour 2020 a ouvert 182 millions d'euros** en AE/CP sur le programme afin de faire face aux risques potentiels d'appels en garantie de l'État alors anticipés dans le contexte incertain de la crise sanitaire. **La loi du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 a finalement annulé 159,8 millions d'euros en AE/CP.** Un reliquat de près de 22,2 millions d'euros reste donc sur ce programme à la fin de l'année 2020.

Le programme 114 a en effet fait l'objet de modifications importantes avec **la création de nouvelles garanties en 2020 pour soutenir l'activité économique.**

**NOUVELLES GARANTIES DE L'ÉTAT MISES EN ŒUVRE EN 2020
DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE**

Dispositif	Montant maximal de la garantie, adopté en LFR	Nominal sur lequel portent les garanties fin 2020	Part du nominal garantie par l'État fin 2020
Prêts garantis par l'État (PGE)	300 milliards d'euros	118,7 milliards d'euros de PGE accordés	106,1 milliards d'euros
Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit	10 milliards d'euros	2 milliards d'euros de pertes maximales au titre de CAP Relais 8 milliards d'euros d'encours maximum au titre de CAP et CAP+	1,2 milliard d'euros d'engagements au titre de CAP relais 0,96 milliard d'euros d'encours souscrits au titre de CAP et CAP +
Mise en place d'une réassurance des crédits export de court terme (CAP Francexport et CAP Francexport +)	5 milliards d'euros	152 millions d'euros	148 millions d'euros
Banque européenne d'investissement	4,5 milliards d'euros		1,6 milliard d'euros au titre de la quote-part de la France
Programme européen SURE	4,5 milliards d'euros	100 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE	90,2 milliards d'euros pour l'ensemble de l'UE 1,7 milliard d'euros pour la France
Prêt au FMI	2,5 milliards d'euros	Principal (2,5 milliards d'euros) et intérêts	0 (pas de tirage au 31/12/2020)
Prêt AFD secteur privé africain	500 millions d'euros	235 millions d'euros	160 millions d'euros
TOTAL	327,5 milliards d'euros		

Source : direction générale du trésor.

Sur les 92,7 millions d'euros appelés en garantie en 2020, 5,13 millions d'euros l'ont été au titre du dispositif des PGE, mesure nouvelle mis en place dans le cadre de la crise sanitaire, et 87,5 millions d'euros l'ont été sur des dispositifs existants avant l'exercice 2020.

1. Une forte progression de l'encours des garanties de l'État

À titre préliminaire, la rapporteure spéciale considère **qu'il est complexe de rassembler l'information sur l'évolution de l'encours des principales garanties actives du capital octroyées par l'État**. En effet, cet encours ne fait pas l'objet d'une présentation synthétique dans les documents budgétaires relatifs au programme *Appels en garanties de l'État*. Elle recommande donc d'inclure, dans ces documents budgétaires, un tableau de suivi retraçant ces principales garanties.

Recommandation : Inclure un tableau de suivi des principales garanties actives du capital octroyées par l'État dans les documents budgétaires relatifs au programme 114.

La direction générale du Trésor a indiqué à la rapporteure spéciale que l'encours des garanties de l'État portées par le programme 114 s'élevait à **906,64 milliards d'euros** au 31 décembre 2020, **en hausse de 160,78 milliards d'euros** (+ 21,56 %) par rapport au montant de l'encours de garanties actives au 31 décembre 2019 (745,86 milliards d'euros).

La direction générale du Trésor lui a également transmis un tableau synthétique de l'évolution des principales garanties actives de l'État.

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES GARANTIES ACTIVES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Actions du programme 114	Encours du capital au 31/12/2019	Encours du capital au 31/12/2020	Écart	Écart
action 2 - Soutien au domaine social, logement, santé	555,62	611,67	+ 10,1 %	+ 56,05
action 3 - Financement des entreprises et industrie	53,97	157,77	+ 192,4 %	+ 103,80
action 4 - Développement international de l'économie française	63,15	61,14	- 3,2 %	- 2,01
action 5 - Autres garanties (BEL, AFD, ...)	73,12	76,06	+ 4,0%	+ 2,94
Total P114	745,86	906,64	+ 21,6 %	+ 160,78

Source : DGT.

L'augmentation de l'encours garanti est concentrée sur les actions 2 et 3, qui représentent plus de 80 % du total de l'encours des garanties actives :

- sur l'action 2, la hausse de 56 milliards d'euros de l'encours des garanties de l'État résulte principalement de l'augmentation de l'encours des produits d'épargne réglementés et du fort volume d'emprunt de l'Unédic (voir *infra*) ;

- sur l'action 3, la hausse de 103,8 milliards d'euros de l'encours est liée à la création en 2020 de deux nouveaux dispositifs de prêts garantis par l'État et de réassurance d'assurance-crédit domestique (voir *infra*).

La diminution de l'encours sur l'action 4 provient quasi-exclusivement de la baisse de l'encours de l'assurance-crédit export du fait de la crise sanitaire avec une baisse des entrées en vigueur de nouveaux contrats en particulier dans l'aéronautique et la construction navale, en partie compensée par les dispositifs complémentaires de garantie à l'exportation (voir *infra*).

La progression de l'encours des garanties sur l'action 5 est liée à la mise en place par l'Union européenne de dispositifs nouveaux dans le contexte de la crise sanitaire pour 3,3 milliards d'euros de garanties (dispositif SURE et garantie Banque européenne d'investissement – voir *infra*).

2. Les dispositifs de garantie de l'État introduits en 2020 pour soutenir la trésorerie des entreprises

• Le dispositif des **prêts garantis par l'État** (PGE), créé par l'article 6 de la loi du 23 mars de finances rectificative pour 2020, correspond à des garanties de l'État accordées aux prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à des entreprises non financières immatriculées en France. Ce dispositif est ouvert à toutes les entreprises jusqu'au **31 décembre 2021** quelles que soient leur taille et leur forme juridique. Le montant du prêt peut atteindre jusqu'à trois mois du chiffre d'affaires de 2019 ou deux années de masse salariale pour les entreprises innovantes ou créées depuis le 1^{er} janvier 2019.

Les taux négociés par les banques françaises sont compris entre 1 % et 2,5 %, garantie de l'État comprise. L'État s'est engagé dans le respect du cadre temporaire européen, à garantir jusqu'à 90 % de ces prêts.

Aucun remboursement n'étant exigé la première année, les appels en garantie ont été limités en 2020. Seuls **5,1 millions d'euros** ⁽¹⁾ correspondant aux indemnités provisionnelles versées pour des entrées en procédures collectives ont été dépensés en gestion 2020 à ce titre.

L'annonce le 14 janvier 2021 par le ministre des finances, de l'économie et de la relance du **décalage d'une année supplémentaire pour le remboursement des PGE** souscrits par les entreprises aura des conséquences sur le niveau des appels en garantie effectués pour l'année 2021, qui seront vraisemblablement inférieures à la prévision (1,3 milliard d'euros prévus dans le PLF 2021). Compte tenu des incertitudes actuelles sur la durée de la crise, les perspectives de croissance économique, et le niveau de l'encours du produit à la fin du mois de décembre 2021, **le niveau d'exposition finale de l'État au risque de perte sur l'encours garanti reste incertain.**

D'après les données de la Banque de France, au 1^{er} janvier 2021, le montant de PGE pré-accordés par les banques s'élevait à 131,2 milliards d'euros ⁽²⁾ et le taux de refus sur demandes éligibles s'établissait à 2,8 %. Les PGE bénéficiaient à cette date pour 24 % au secteur d'activité du commerce, pour 16,5 % à celui de l'industrie manufacturière, pour 7 % à celui de l'hébergement et de la restauration, pour 6 % à celui des transports et de l'entreposage et pour 1,7 % à celui des arts, du spectacle et des activités récréatives. Il avait bénéficié à 638 034 entités, réparties sur tout le territoire français, avec une prédominance des cinq plus grandes régions (70 %) : Île de France (37 %), Auvergne-Rhône-Alpes (11 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (8 %), Occitanie (7 %) et Nouvelle-Aquitaine (7 %).

(1) 6,4 millions d'euros supplémentaires ont été appelés en décembre 2020 mais seront dépensés en gestion 2021 (décalage d'un mois pour le décaissement).

(2) Ce montant de PGE pré-accordé est nécessairement plus élevé que les 118,7 milliards d'euros de PGE accordés définitivement inscrits dans le tableau supra.

Le dispositif des PGE a été complété par une **garantie d'affacturage** à la commande, permettant aux sociétés d'affacturage de bénéficier de la garantie de l'État en contrepartie de la mise à disposition des lignes de financement garanties, dès la prise de commande par les entreprises clientes. Cette garantie s'impute sur le plafond d'encours de la garantie des PGE de 300 milliards d'euros. Ce dispositif, dont l'encours était de 55 millions d'euros à la fin de l'année 2020, n'a fait l'objet d'aucun appel en garantie en 2020.

- Quatre produits de réassurance publique ont été mis en place en 2020 (CAP, CAP+, CAP Franceexport et CAP Franceexport +) pour permettre aux entreprises de continuer à bénéficier des couvertures assurantielles indispensables à la poursuite de leurs activités commerciales domestique et à l'international. Afin de renforcer l'efficacité de ces premières mesures, un programme complémentaire de réassurance publique des encours d'assurance-crédit, dit « CAP Relais » a été mis en place en juin 2020. Ces mesures ont été prorogées jusqu'au 30 juin 2021.

Aucune dépense n'est intervenue en 2020 au titre de la garantie de l'État sur les dispositifs CAP, CAP+ et CAP Relais qui couvrent le marché national. En loi de finances pour 2021, une dotation de 278 millions d'euros a été prévue pour ces trois dispositifs mais cette prévision devrait être revue à la baisse.

Les dispositifs CAP Franceexport et CAP Franceexport +, mis en œuvre par Bpifrance, couvrent le marché à l'exportation. Ces dispositifs n'ont donné à lieu à aucun appel en garantie en 2020. Aucune dotation n'a été prévue en loi de finances pour 2021 en raison des délais de décaissement des crédits ⁽¹⁾.

- L'article 33 de la loi de finances rectificatives du 30 juillet 2020 autorise **la garantie de l'État pour le fonds pan-européen de garantie** ⁽²⁾ permettant, par effet de levier, de déployer 200 milliards d'euros d'instruments divers de partage de risques, qui complètent les dispositifs nationaux. Ce fonds, géré par la Banque européenne d'investissement (BEI), est garanti à hauteur de 25 milliards d'euros par les États membres, soit un plafond de garantie de **4,7 milliards d'euros** pour la France. Le taux de sinistralité brute attendue par la BEI est de l'ordre de 33,6 % compte tenu de la vulnérabilité des entreprises ciblées (ce qui représente un encours de garanties de 1,6 milliard d'euros pour la France) mais le coût net ⁽³⁾ pour la France pourrait être limité à 20 % (soit 940 millions d'euros).

(1) Pour 2021, la direction générale du Trésor estime cependant à 24 millions d'euros les appels en garantie au titre du dispositif de crise Cap Franceexport.

(2) Le 26 mai 2020, le conseil d'administration de la BEI a approuvé la structure et la documentation juridique du nouveau Fonds de garantie paneuropéen pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de covid-19, mis en place au bénéfice du Groupe BEI. La création du fonds avait préalablement été approuvée dans son principe par le Conseil européen du 23 avril dans le cadre du programme global prévu par l'UE face à la pandémie de la covid-19.

(3) La sinistralité nette étant calculée sur la base de la sinistralité brute réduite de la rémunération de la garantie et des gains espérés notamment sur le portefeuille en fonds propres.

Aucune dépense budgétaire n'est intervenue en 2020 au titre de la garantie de l'État sur ce dispositif, les premières opérations ayant été signées à la fin de l'année 2020, en retard par rapport au calendrier initial. À fin décembre 2020, le montant total de la garantie approuvée par le Comité des contributeurs s'élevait à 8,8 milliards d'euros, soit 36 % de la contribution des États membres et celui des opérations à plus de 65 milliards d'euros, soit 33 % du total des investissements prévus. Dans le cadre du Fonds de garantie, au 31 décembre 2020, 330 millions d'euros avaient été accordés à des bénéficiaires français – 3^e pays bénéficiaire après l'Espagne et l'Italie.

L'impact budgétaire attendu à ce stade en 2021 est de 731 millions d'euros pour la France, une prévision vraisemblablement supérieure aux besoins effectifs, en raison des retards pris dans le rythme de déploiement du dispositif.

- Le règlement 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 a prévu la mise en place d'un **instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence** (SURE — *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), qui peut fournir une assistance financière d'un montant maximal de 100 milliards d'euros, sous la forme de prêts, aux États membres. Ces prêts sont adossés à un système de garanties volontaires fournies par les États membres, dont la contribution au montant total de garantie correspond à la part relative de chaque État dans le revenu national brut de l'Union européenne. L'article 32 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit que la garantie maximale accordée par la France au titre de SURE s'élève à 4,407 milliards d'euros. L'encours de cette garantie s'élève à 1,7 milliard d'euros au 31 décembre 2020. Cette garantie n'a généré aucune dépense budgétaire pour la France en 2020.

- **La France a doublé sa contribution, versée en 2018, au compte de prêt *Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance* du FMI** pour la porter à environ 5 milliards d'euros (+ 2,5 milliards d'euros). L'article 31 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit que la garantie de l'État est accordée à la Banque de France, qui porte ce prêt. Aucun tirage n'a été effectué en 2020 sur ce prêt : les tirages réalisés par le FMI au cours de l'année pour financer les prêts concessionnels accordés aux pays les plus vulnérables l'ont tous été sur le prêt effectué par la France en 2018, couvert lui aussi par un dispositif similaire de garantie de l'État.

- La garantie de l'État a été accordée à l'Agence Française de développement (AFD) pour couvrir partiellement des prêts et garanties accordés aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain jusqu'au 31 décembre 2021 ⁽¹⁾, dans la limite de 160 millions d'euros.

(1) Article 35 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020.

3. L'exécution des dépenses des autres dispositifs de garanties

En termes de volumes, les dépenses du programme 114 concernent principalement, d'une part, le financement des appels en garantie concernant les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé et, d'autre part, les encours des procédures de garantie publique à l'exportation gérées par Bpifrance Assurance Export.

● **L'action 1 Agriculture et environnement** comprend notamment le désendettement des exploitants agricoles installés en Corse. Sur les 900 000 euros inscrits en LFI 2020, un appel de garantie de 76 000 euros a été effectué en 2020 dans le cadre du traitement des dossiers de surendettement des agriculteurs insulaires.

● **L'action 2 Soutien au domaine social, logement et santé** concerne l'encours garanti en capital le plus important du programme, soit **601 milliards d'euros en 2020** (capital et intérêts).

Elle recouvre principalement :

– la garantie accordée aux épargnants pour les sommes déposées sur leurs livrets d'épargne réglementés (487,4 milliards d'euros capital et intérêts confondus, en hausse de 37,4 milliards d'euros par rapport à 2019 du fait de la forte augmentation de la propension à épargner des ménages) qui n'a donné lieu à aucun appel en garantie en 2020 ;

– la garantie octroyée à l'Unédic, qui s'élève à 43,6 milliards d'euros, en forte hausse (+ 13,5 milliards d'euros) en 2020, en raison de l'augmentation substantielle du besoin de financement de l'Unédic dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19 (financement de l'activité partielle notamment) ;

– la garantie octroyée aux dispositifs de prêts à l'accession sociale à la propriété (PAS) et de prêts à taux zéro, notamment le prêt à taux zéro+, et d'éco-prêts à taux zéro (58,4 milliards d'euros, soit une hausse de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2019). À ce titre, 36,2 millions d'euros ont été appelés en garantie en 2020, en légère diminution par rapport à 2019 malgré l'augmentation de l'encours des prêts⁽¹⁾. La crise économique liée à la Covid-19 ne s'est pas matérialisée sur les dépenses de cette action en 2020, les banques ayant procédé dans un premier temps à un rééchelonnement des dettes et les emprunteurs ayant bénéficié de mesures de soutien au titre notamment du chômage partiel.

La rapporteure considère que l'information sur les garanties octroyées aux dispositifs de PAS et de prêts à taux zéro pourrait être détaillée plus finement dans les documents budgétaires, l'encours global de la garantie n'étant pas ventilé par type de prêt.

(1) La dépense budgétaire a été de 40 millions d'euros, en baisse de 3 millions d'euros par rapport à la prévision. L'écart par rapport au coût des indemnisations a permis de maintenir le fonds de roulement pour l'indemnisation de sinistres FGAS à un niveau satisfaisant pour assurer la bonne gestion des procédures de fin d'année 2020 et de début d'année 2021.

Recommandation : Ventiler les informations présentées (encours, appels en garantie) dans les documents budgétaires sur la garantie octroyée aux prêts à l’accession sociale à la propriété et aux prêts à taux zéro par type de prêt.

• Hors dispositifs de garantie résultant de la crise ⁽¹⁾, l’action 3 *Financement des entreprises et industrie* a financé une partie du coût des travaux de dépollution dans le cadre d’une garantie accordée à la société nationale des poudres et explosifs cédée à Safran et transférées depuis juin 2016 dans la joint-venture Ariane Group à hauteur de 1,98 million d’euros, en hausse de 800 000 euros par rapport à la prévision en raison d’une décision de justice non anticipée en défaveur du groupe.

• L’action 4 *Développement international de l’économie française*, qui retrace principalement les garanties délivrées par l’État au titre des procédures gérées par BpiFrance Assurance Export, a donné lieu à une dépense de 45,5 millions d’euros en 2019, dont 41,5 millions d’euros au titre de l’assurance-prospection et 4 millions d’euros pour le risque exportateur, inférieure de 3 millions d’euros à la prévision. Les nouvelles garanties souscrites au titre de CAP Francexport et CAP Francexport + sont rattachées à cette action. Au 31 décembre 2020, l’encours garanti sur cette action s’établissait à 61,1 milliards d’euros, dont 148 millions d’euros d’encours liés aux nouveaux dispositifs CAP Francexport et CAP Francexport +.

4. Analyse du dispositif de performance

La rapporteure spéciale réitère, pour la troisième année consécutive, sa recommandation de mettre en place des indicateurs ne portant pas uniquement sur l’action *Développement international de l’économie française*. Elle considère qu’il serait particulièrement opportun d’envisager la mise en place d’objectifs et d’indicateurs relatifs à l’action *Soutien au domaine social, logement, santé*, eu égard à l’enjeu budgétaire et indépendamment de la responsabilité opérationnelle de ces garanties.

Recommandation : envisager la mise en place d’objectifs et d’indicateurs relatifs à l’action *Soutien au domaine social, logement, santé*.

En outre, eu égard aux montants engagés dans les nouveaux dispositifs mis en place en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, la rapporteure spéciale considère **qu’il est nécessaire de mettre en place de nouveaux indicateurs, relatifs notamment au PGE** (présentant par exemple les taux de défaillance de ces prêts). La rapporteure note qu’aucun indicateur sur ces nouveaux dispositifs n’a été mis en place en PLF 2021. Si elle admet que l’évaluation des PGE ne peut se faire qu’avec un recul suffisant, elle considère que la capacité à évaluer ce dispositif doit être un enjeu prioritaire à la sortie de la crise sanitaire.

(1) Les principaux dispositifs nouvellement créés sont rattachés à cette action : les PGE, CAP, CAP+ et CAP Relais.

Recommandation : Mettre en place un indicateur de performance relatif aux prêts garantis par l'État.

C. LE PROGRAMME *ÉPARGNE*, UNE CONSOMMATION EN DIMINUTION ET INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Principaux éléments du programme

L'exécution du programme *Épargne*, qui recouvre quasi exclusivement les primes d'épargne-logement versées à la clôture des plans et comptes d'épargne-logement, s'établit à **57,6 millions d'euros en AE et 57,8 millions d'euros en CP**, un niveau en baisse de 15,8 millions d'euros en AE (- 21,5 %) et de 15 millions d'euros en CP (- 20,6 %) par rapport à l'année 2019.

Ces niveaux de consommation sont respectivement inférieurs de 28,1 millions d'euros en AE (32,8 %) et 27,9 millions d'euros en CP à la prévision de la loi de finances initiale (32,5 %).

La sous-consommation résulte comme en 2019 de la diminution du versement de primes épargne-logement dans le cadre des plans et comptes d'épargne-logement (PEL et CEL).

Par ailleurs, vingt-neuf dépenses fiscales sont rattachées à titre principal au programme, pour un montant total de 4,77 milliards d'euros. Trois dépenses fiscales, d'un montant total élevé (926 millions d'euros en 2019), ne font pas l'objet d'un chiffrage en 2020. Sept autres dépenses fiscales ne font l'objet d'aucun chiffrage et deux ont un montant insignifiant, inférieur à 0,5 million d'euros.

1. Une consommation de crédits en diminution par rapport à 2019 et encore inférieure aux prévisions

Les crédits du programme *Épargne* concernent quasi exclusivement (à 99 %) les primes d'épargne-logement versées à la clôture des plans et comptes d'épargne-logement (PEL et CEL).

L'exécution du programme *Épargne* s'établit à 57,6 millions d'euros en AE et 57,8 millions d'euros en CP, à un niveau inférieur à la prévision de la loi de finances initiale (85,7 millions d'euros en AE/CP). L'écart entre l'exécution et la prévision augmente légèrement en 2020 et s'explique par les difficultés d'anticipation du comportement des épargnants. Des progrès restent toutefois à faire pour réduire cet écart significatif (- 32,5 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉPARGNE

(en millions d'euros, crédits de paiement)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2020/2012
Prévision LFI	773,8	724,6	569,1	476,7	331,0	193,5	150,0	101,9	85,7	- 89 %
Exécution	653,8	575,9	385,4	253,5	123,1	97,0	101,0	72,8	57,8	- 91 %
Écart	- 120	- 148,7	- 183,7	- 223,2	- 207,9	- 96,5	- 49	- 29	- 27,9	-
Écart en pourcentage	- 16 %	- 21 %	- 32 %	- 47 %	- 63 %	- 50 %	- 33 %	- 29 %	- 32,5 %	-

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

La tendance à la diminution de la dépense budgétaire liée aux PEL et CEL est confirmée en 2020, illustrant le désintérêt des épargnants à l'égard des prêts d'épargne-logement, qui sont actuellement peu compétitifs par rapport aux taux d'intérêt proposés par les prêts immobiliers du marché. Les détenteurs de PEL et CEL décident, soit de clôturer leur contrat sans souscrire à un prêt épargne-logement ⁽¹⁾ (99,5 % des clôtures de PEL ne donnent pas lieu à un prêt), soit de conserver leur contrat à des fins d'épargne. Il faut souligner que la diminution du versement des primes d'épargne-logement a été particulièrement forte aux mois d'avril et mai 2020 en raison du confinement.

L'encours des PEL/CEL a cependant progressé dans des proportions similaires à celles constatées depuis 2017 et s'établit à 326 milliards d'euros en 2020, l'augmentation du taux d'épargne pendant la crise sanitaire ayant vraisemblablement contribué au dynamisme de l'encours.

La mission de gestion pour le compte de l'État de ces primes est assurée depuis le 1^{er} janvier 2021 par la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS). La société a bénéficié d'une provision de 5 millions d'euros sur les crédits 2020 afin de permettre le paiement des primes épargne-logement dès le début du mois de janvier 2021.

La rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence du sous-indicateur « montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d'épargne » de l'indicateur 1.1, qui correspond à l'écart entre les taux de prêts du fonds d'épargne et les taux de prêts à long terme des banques. Cet avantage étant nul depuis 2012, les taux de prêts du fonds d'épargne étant supérieurs aux taux de marché, la rapporteure spéciale appuie la recommandation de la Cour des comptes ⁽²⁾ de supprimer ce sous-indicateur. La direction générale du Trésor a indiqué à la rapporteure que la suppression de ce sous-indicateur était envisagée pour le prochain PLF.

(1) Depuis 2002, le versement de la prime d'épargne-logement est conditionné à la clôture du PEL/CEL et à la souscription d'un prêt épargne-logement. De plus, la LFI pour 2018 a supprimé le versement de toute prime d'État à la clôture de ces produits pour les PEL/CEL ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 et les a soumis au prélèvement forfaitaire unique. Les effets de cette réforme ne seront vraiment visibles qu'à compter de 2022 (une période minimale de 4 ans est nécessaire pour clôturer les PEL, et de 18 mois pour les CEL).

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 mission Engagements financiers de l'État, avril 2021, p. 52.

La rapporteure spéciale s'interroge toujours sur la pertinence de l'indicateur 2.1, visant à évaluer l'objectif 2 « encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement de l'économie ». L'indicateur de performance évalue en effet la part des placements finançant les entreprises dans le total de l'encours des placements des compagnies d'assurance dans le cadre des contrats d'assurance vie. Ainsi, cet indicateur n'examine pas précisément l'encouragement au développement de l'épargne individuelle à long terme. La rapporteure spéciale confirme sa recommandation de mise en cohérence de l'indicateur avec l'objectif de performance.

Recommandation : améliorer la prévision des dépenses relatives au programme *Épargne*.

Recommandation : supprimer le deuxième sous-indicateur de l'indicateur 1.1.

Recommandation : mise en cohérence de l'indicateur 2.1 avec l'objectif n° 2 du programme *Épargne*.

2. Un niveau élevé des dépenses fiscales rattachées au programme

Enfin, vingt-neuf dépenses fiscales dont les exonérations applicables à l'assurance-vie, à l'épargne salariale, à l'épargne-logement, au livret A, au plan d'épargne populaire, au livret de développement durable, au livret de développement durable, sont rattachées à titre principal au programme *Épargne*, représentant environ 4,8 milliards d'euros, soit plus de quatre-vingt fois le montant des crédits initiaux du programme. Cela représente une diminution de 866 millions d'euros par rapport à 2019. **Il s'agit d'une baisse largement en trompe-l'œil puisque trois dépenses fiscales chiffrées à 926 millions d'euros en 2019 ne sont pas chiffrées pour 2020** ⁽¹⁾.

Recommandation : Renforcer l'effort de prévision du coût des dépenses fiscales 120 503, 120 506 et 300 210.

(1) Il s'agit de l'exonération à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (850 millions d'euros en 2019), de l'imposition, sous certaines conditions, aux taux forfaitaires de 41 %, 30 % ou 18 % des gains de levée d'option de souscription ou d'achat d'actions attribuées avant le 28/09/2012 (60 millions d'euros en 2019) ou de l'imposition au taux forfaitaire de 30 % de l'avantage résultant de l'attribution d'actions gratuites avant le 28/09/2012 (16 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
6 024	3 474	3 501	5 011	5 420	5 825	5 714	5 663	5 619	6 116	5 634	4 768

Source : rapports annuels de performances.

La Cour des comptes chiffre le montant de ces dépenses fiscales pour 2020 à 5,69 milliards d'euros en complétant le chiffrage des dépenses fiscales noté « nc » (non chiffrable) par le dernier chiffrage connu ⁽¹⁾, un **niveau stable** par rapport à 2019.

Ces dépenses fiscales, d'un niveau élevé, ont pour objet d'orienter l'épargne des ménages. Elles résultent pour plus de la moitié :

- de l'exonération relative aux sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale, représentant 2,2 milliards d'euros ;

- et de l'exonération ou de l'imposition réduite en faveur des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie, représentant 1,1 milliard d'euros.

Dix dépenses représentent 98 % du coût total des dépenses fiscales rattachées au programme. La Cour montre la priorité donnée à l'épargne salariale, 47 % des dépenses fiscales du programme lui étant liées. Elle relève également le poids croissant pris par l'exonération à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) depuis 2015 suite à un changement de périmètre (elle représente 15 % du total des dépenses fiscales rattachées au programme en 2019).

Les dépenses fiscales les plus importantes ont été créées dans les années 1970 et 1980 et leurs dernières modifications ont eu lieu au milieu des années 2000. Seule la dépense fiscale relative à l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale a été modifiée en 2015 et le coût de cette modification n'a pas été évalué. La dernière suppression d'une dépense fiscale remonte à la loi de finances pour 2018 ⁽²⁾.

En sus des trois dépenses fiscales non chiffrées en 2020, la rapporteure spéciale relève que sept dépenses fiscales sont « non chiffrables » ⁽³⁾ et deux ont un montant insignifiant, inférieur à 0,5 million d'euros. Il serait utile de passer en revue la pertinence de ces dépenses fiscales lors des prochaines conférences fiscales.

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission Engagements financiers de l'État 2020, p. 67.

(2) L'exonération des placements financiers des personnes physiques qui n'ont pas en France de domicile fiscal a été supprimée par l'article 31 de la loi de finances pour 2018.

(3) Elles ne font donc jamais l'objet de chiffrage, même plusieurs années après.

Lors de son audition par la rapporteure spéciale, la secrétaire générale de la direction générale du Trésor a justifié l'absence de chiffrage pour certaines dépenses fiscales par la grande volatilité du coût annuel de ces dépenses, liée à des variations de comportements que les services n'arrivent pas à expliquer ou qu'ils n'arrivent pas à évaluer en raison d'une part, de l'absence d'obligations déclaratives ou, d'autre part, d'un manque de moyens pour réaliser certaines modélisations complexes.

Recommandation : examiner la pertinence des dépenses fiscales de la mission dans le cadre des prochaines conférences fiscales.

D. LA DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ, UNE FAIBLE DÉPENSE NON PRÉVUE EN LOI DE FINANCES INITIALE

Principaux éléments du programme

L'exécution 2020 du programme *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*, qui vise à rétrocéder les intérêts perçus par la Banque de France en 2019 sur le capital placé par le MES auprès de celle-ci, s'élève à 98 millions d'euros, au lieu d'un niveau nul de crédits prévu en loi de finances initiale.

La décision de lever la dérogation dont bénéficiait le MES pour ne pas verser d'intérêt au titre de ses dépôts avait donné lieu à une consommation de crédits pour la première fois en 2017 à hauteur de 86,7 millions d'euros, ainsi qu'à une modification de l'intitulé du programme en loi de finances rectificative pour 2017.

La souscription de la France aux parts libérées du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) a fait l'objet de cinq versements échelonnés entre octobre 2012 et avril 2014. En conséquence, le présent programme n'était plus doté de crédits budgétaires depuis cette date.

Toutefois, la **loi de finances rectificative pour 2017 a procédé à l'ouverture de 86,7 millions d'euros** en AE et en CP au titre du MES ⁽¹⁾ pour financer la **rétrocession des intérêts perçus par la Banque de France sur le capital placé par le MES auprès de celle-ci**, du fait du taux négatif appliqué à la facilité de dépôt placée auprès de l'Eurosystème (– 0,4 % depuis mars 2016 puis – 0,5 % à partir de septembre 2019) ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a décidé que le MES ne serait plus exempté du paiement des intérêts au titre de la facilité de dépôt de l'Eurosystème à compter du 1^{er} février 2017.

Cette rétrocession résulte d'un engagement du ministre de l'économie et des finances, formalisé dans une lettre signée en mai 2017, sous réserve d'un engagement similaire d'un autre État membre. Le ministre allemand a adressé une lettre fin septembre 2017 au MES, prenant le même engagement de rétrocession des intérêts perçus. À cette occasion, le programme a été renommé *Dotation au mécanisme européen de stabilité*, dans la mesure où ces versements ne concernent pas une dotation en capital du MES évoqué par l'ancien intitulé.

Le Gouvernement a indiqué que cet engagement serait poursuivi tant que le taux de la facilité de dépôt serait négatif. Aucun crédit n'avait été prévu à ce titre ni en loi de finances initiale pour 2018 ni en loi de finances initiale pour 2019. **Ainsi, une ouverture de 2,5 millions d'euros de crédits a été prévue en loi de finances rectificatives pour 2019 afin de compléter le versement de 100 millions d'euros effectué par décret en 2018 pour assurer la compensation intégrale des rétrocessions dues au titre de l'exercice 2018 (soit 102,5 millions d'euros).**

En revanche, aucun versement n'a été prévu en 2019 au titre de la compensation au MES des intérêts pour 2019. **La troisième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ a ouvert 98 millions d'euros pour financer les intérêts dus au titre de l'année 2019.**

Il est important de souligner **qu'une dotation sur ce programme a été prévue pour la première fois en loi de finances initiale pour 2021.** Ainsi, 79 millions d'euros sont prévus pour couvrir les rétrocessions au MES au titre de l'année 2020. D'après la direction générale du Trésor, le montant des intérêts du MES à rétrocéder s'élève à 62,1 millions d'euros au titre de 2020, en diminution de 35,9 millions d'euros par rapport à 2019 en raison de l'élargissement des États membres dépositaires à l'Italie en 2019 et aux Pays-Bas en 2020, ce qui a permis de réduire la part de la Banque de France dans les dépôts du MES.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

E. LA DÉPENSE DU FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE

Principaux éléments du programme

L'exécution 2019 du programme *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, qui vise à apporter une aide financière aux organismes publics ayant souscrit de tels contrats, s'élève à 179,4 millions d'euros en CP pour 186,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale et par fonds de concours. Ce niveau de consommation est en ligne avec le régime de croisière du fonds, qui versera un montant total d'aides de 2,53 milliards d'euros jusqu'en 2028.

Créé par la loi de finances pour 2014, le fonds de soutien a vocation à apporter une aide financière pendant une durée maximale de quinze ans aux organismes publics locaux ayant souscrit avant l'entrée en vigueur de ladite loi des emprunts structurés et des instruments financiers à risque, en facilitant le remboursement de ces emprunts par anticipation (régime de droit commun) ou en allégeant la charge d'intérêt (régime dérogatoire)⁽¹⁾. Depuis 2017, la gestion du fonds de soutien est confiée à la direction générale des finances publiques (DGFIP), en lien avec l'Agence de services et de paiement (ASP) qui a la charge du versement des aides.

Le montant global des aides notifiées s'élève à 2,53 milliards d'euros (hors aides à la gestion d'un montant de 0,09 million d'euros), après acceptation des propositions d'aide par les 580 collectivités locales et autres entités distinctes bénéficiaires. **Au 31 décembre 2020, le montant total d'aides versées s'établit à 989 millions d'euros.**

MONTANT D'AIDES VERSÉES AUX BÉNÉFICIAIRES

(en millions d'euros)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Montant	47,95	210,78	174,25	194,82	182,24	179,4	989,44

Source : rapports annuels de performance.

En 2020, la consommation des crédits budgétaires est globalement en ligne avec le rythme de croisière des décaissements du fonds. **Ainsi, 179,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été versés pour 186,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale**, y compris les fonds de concours (11,5 millions d'euros, dont 10 millions d'euros issus de la Caisse française de financement local – CAFFIL – et 1,5 million d'euros issus de la banque Dexia Crédit Local).

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 92.

Il convient de rappeler que la loi de finances pour 2020 n'a ouvert aucun AE pour l'année, l'intégralité des AE ayant été ouvert pour la durée du fonds de soutien en loi de finances initiale pour 2014. En revanche, 11,5 millions d'euros ont été ouverts en AE au titre des fonds de concours mais comme c'est le cas traditionnellement, ils n'ont pas été consommés, ces fonds de concours correspondant à la participation de Dexia et de la SFIL au montant global de 3 milliards d'euros engagés en 2015.

Ces 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagement initiales ont été revus à la baisse à trois reprises pour tenir compte de l'évolution des montants inscrits dans les conventions d'attribution d'aide signées avec les collectivités, du fait de la désensibilisation de certains prêts ou de l'attribution d'autres aides. Si des AE ont été annulées à plusieurs reprises ⁽¹⁾, **il existe aujourd'hui un décalage de l'ordre de 124 millions d'euros entre le montant des dépenses restant à payer (1,583 milliard d'euros) et les engagements budgétaires n'ayant pas encore donné lieu à des paiements (1,707 milliard d'euros)** mis en évidence par la Cour des comptes ⁽²⁾. La Cour recommande ainsi, comme l'année précédente, de procéder à l'annulation des autorisations d'engagement devenues inutiles sur le programme. La rapporteure considère également que cette annulation serait un acte de bonne gestion.

Recommandation : procéder à l'annulation des autorisations d'engagement devenues inutiles sur le programme 344.
--

(1) 43,52 millions d'euros en 2006, 50 millions d'euros en 2017 et 250 millions d'euros en 2018.

(2) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission Engagements financiers de l'État 2020, p. 59.

II. ACTUALISATION DES TRAVAUX MENES EN 2019 SUR L'OAT VERTE ET SUIVI DES RECOMMANDATIONS

A. MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Le tableau ci-dessous rappelle les recommandations de la rapporteure spéciale portant sur l'OAT verte (travaux du printemps 2019) et sur différents aspects budgétaires (2019 et 2020). Il présente leur niveau de mise en œuvre.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS 2019 ET 2020

Recommandations	Suivi de la recommandation
Instaurer un cadre de dialogue entre les correspondants du Trésor et l'AFT, afin d'accroître la visibilité sur les ressources de trésorerie de l'État (2019)	Satisfaite (2020)
Améliorer la prévision des dépenses relatives au programme <i>Épargne</i> (2019, 2020)	Non mise en œuvre
Mise en cohérence de l'indicateur 2.1 avec l'objectif n° 2 du programme <i>Épargne</i> (2019, 2020)	Non mise en œuvre
Envisager la suppression de dépenses fiscales, qui sont non chiffrables ou représentent un montant insignifiant, lors de la prochaine loi de finances (2019, 2020)	Non mise en œuvre
Inscrire les ouvertures de crédits nécessaires en loi de finances rectificative pour 2019 et prévoir une dotation en loi de finances initiale au titre du programme <i>Dotation du mécanisme européen de stabilité</i> si une nouvelle rétrocession des intérêts devait être envisagée (2019, 2020)	Mise en œuvre PLF 2021
Porter les propositions européennes en faveur d'une finance durable à un niveau politique, et non uniquement à un niveau technique (2019)	Partiellement mise en œuvre
Étudier l'opportunité pour la politique environnementale de la France et son efficacité d'ajuster le champ des comptes d'affectation spéciale liés à la transition écologique en particulier le CAS <i>Transition énergétique</i> (2019)	Mise en œuvre en 2021
Distinguer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement financées par l'OAT verte (2019, 2020)	Mise en œuvre en 2020
Envisager l'élévation au niveau européen du conseil d'évaluation de l'OAT verte, en tenant compte de la faisabilité et du coût d'une telle évolution (2019)	En cours de mise en œuvre
Confier à des organismes extérieurs à l'État certaines évaluations des dépenses financées via l'OAT verte (2019)	Satisfaite (2021)

Source : commission des finances.

B. ACTUALISATIONS SUR L'OAT VERTE

La rapporteure spéciale avait consacré son thème d'évaluation 2019 à l'OAT verte ⁽¹⁾.

• **Le 24 janvier 2017, la France a lancé sa première obligation souveraine « verte », l'OAT verte 1,75 % 25 juin 2039**, pour un montant initial de 7 milliards d'euros. Cette obligation est dédiée à des dépenses s'inscrivant dans la continuité des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat.

(1) Mme Bénédicte Peyrol, annexe n° 23 sur la mission Engagements financiers de l'État au rapport n° 1947 de la commission des finances sur le projet de loi de règlement 2018, pp. 32 et suivantes.

Depuis lors, afin d'assurer sa liquidité, l'OAT verte a fait l'objet de **dix réémissions postérieures** à l'émission inaugurale, portant l'encours total de l'OAT verte au 31 décembre 2020 à **27,37 milliards d'euros** : en juin 2017 pour 1,63 milliard d'euros ; en décembre 2017 pour 1,06 milliard d'euros ; en avril 2018 pour 1,10 milliard d'euros ; en juin 2018 pour 4 milliards d'euros ; en février 2019 pour 1,73 milliard d'euros ; en mai 2019 pour 2,47 milliards d'euros, en septembre 2019 pour 1,68 milliard d'euros, en février 2020 pour 1,98 milliard d'euros, en avril 2020 pour 2,61 milliards d'euros, en juillet 2020 pour 2,11 milliards d'euros. Une réémission à hauteur de 1,5 milliard d'euros a également été réalisée en février 2021.

En outre, **le 16 mars 2021, l'AFT a lancé une deuxième OAT verte 0,50 % 25 juin 2044, pour un montant initial de 7 milliards d'euros**, égalant le niveau atteint lors de l'émission inaugurale de la première OAT verte et portant ainsi l'encours des OAT vertes émises en avril 2021 à **35,9 milliards d'euros**. La demande a été particulièrement forte et a atteint près de 35 milliards d'euros. Le taux de rendement à l'émission a été établi à 0,526 % soit un niveau de taux à l'émission nettement inférieur à celui du lancement de la première OAT verte (1,741 %) et stable par rapport à celui constaté lors du précédent lancement par syndication d'une OAT 20 ans en mai 2020 (0,525 %).

De façon générale, les émissions d'OAT vertes rencontrent une demande importante des investisseurs et se font dans des conditions de financement légèrement plus favorables que celles de titres de dette de maturité similaire. Ainsi, l'AFT évalue une « prime verte » de l'ordre de 2,5 points de base ⁽¹⁾ par rapport à une obligation théorique de même maturité sur les émissions réalisées en 2020, soit une économie sur la charge d'intérêts de l'ordre de 35 millions d'euros en 2020.

La création de l'OAT verte s'est accompagnée de l'engagement de la France à l'endroit de ses investisseurs de fournir un rapport annuel d'allocation et de performance des dépenses et des rapports d'impact environnemental portant sur les dépenses vertes adossées aux émissions de l'obligation verte. Le troisième rapport d'impact environnemental a été publié en novembre 2020 et portait sur la subvention publique à l'Office national des forêts. L'élaboration des rapports sur les impacts environnementaux des dépenses est supervisée par un Conseil d'évaluation composé d'experts indépendants.

● L'attrait pour les émissions d'obligations vertes se confirme : **l'encours d'obligations vertes dans le monde est passé de 267 milliards de dollars fin 2019 à 290 milliards de dollars fin 2020** ⁽²⁾.

(1) Réponses de l'AFT au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(2) *Climate Bonds Initiative*, Sustainable debt global state of the market 2020, p.5. (https://www.climatebonds.net/system/tdf/reports/cbi_sd_sotm_2020_04d.pdf?file=1&type=node&id=56395&force=0)

La France occupe la position de premier emprunteur sur le marché de la dette d'État verte, loin devant l'Allemagne (11,9 milliards d'euros) et l'Italie (9,1 milliards d'euros). L'Italie a émis sa première émission verte début mars 2021, levant 8,5 milliards d'euros et attirant une demande record de 80 milliards d'euros. Le Royaume-Uni a annoncé la mise en place en 2021 d'un programme d'obligations vertes d'un montant total de 17,4 milliards d'euros. Hors pays européens, le Chili affiche un encours d'environ 7 milliards d'euros.

Les obligations vertes en Allemagne

Lors de sa première émission d'obligations vertes en septembre 2020, l'Allemagne a attiré une demande des marchés de 33 milliards d'euros, pour un montant levé de 6,5 milliards d'euros. À la différence de la plupart des pays émetteurs de green bonds qui choisissent d'émettre sur des maturités longues et de réabonder l'émission initiale, l'Allemagne a préféré créer une courbe de taux verts de référence, afin d'émettre potentiellement sur plusieurs maturités. Afin d'atteindre un niveau de liquidité suffisant, l'Allemagne a mis en place un **dispositif innovant d'obligations jumelles**, les obligations vertes émises ayant exactement la même maturité et le même coupon que les obligations classiques émises en juin 2020. Les obligations vertes peuvent être échangées à tout moment contre ces obligations classiques. Le rendement à l'émission a été établi à -0,46 %, soit un point de base de moins que le rendement de leur obligation classique jumelle.

Enfin, environ un tiers des 806 milliards d'euros levés par l'Union européenne dans le cadre du plan de relance européen seront émis sous la forme d'obligations vertes, ce qui représenterait potentiellement 26 milliards d'euros en 2021 et 225 milliards d'euros sur sept ans. Si le plan de relance européen est toujours en cours de ratification par les États membres, le champ des dépenses éligibles au financement par obligations vertes a été précisé par la Commission européenne *via* son décret d'application de la taxonomie des activités vertes publié le 21 avril 2021.

L'AFT a indiqué à la rapporteure spéciale que le marché répondait très favorablement à la multiplication d'émetteurs d'obligations vertes. Loin d'assécher la demande de titres, la multiplication de l'offre permet de renforcer l'attrait des investisseurs pour ce nouveau segment du marché, au point de donner naissance à une « prime verte » ou *greenium*, de niveau modeste, en France (voir *supra*). L'AFT estime que la multiplication des émetteurs pourrait se traduire par une diminution du montant de cette prime verte dans les mois à venir mais les prévisions restent incertaines puisque l'évolution de ce *greenium* dépend de nombreuses variables.

● **La plupart des recommandations de la rapporteure spéciale relatives à l'OAT verte ont été suivies :**

– le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021 ⁽¹⁾, ce qui a permis d'élargir le champ des dépenses vertes éligibles au financement de l'OAT verte ;

– le conseil d'évaluation des dépenses financées par l'OAT verte a fait appel à des consultants extérieurs pour la réalisation de ses travaux ;

– ce même conseil a convié des représentants d'autres émetteurs ou émetteurs potentiels d'obligations vertes. Des représentants de l'Italie, de l'Espagne et de la Commission européenne ont assisté à quelques réunions en 2020 et en 2021 mais ces émetteurs ne sont pas encore confrontés à la problématique de l'évaluation des obligations vertes, qui a lieu au moins un an après la première émission ;

– le rapport d'allocation paru en juillet 2020 a distingué les dépenses par nature couvertes par l'OAT ⁽²⁾. Ce rapport indique ainsi que sur l'ensemble des dépenses vertes éligibles financées en 2019 par l'OAT verte, 51 % sont des dépenses de fonctionnement, 17 % sont des dépenses d'intervention et 31 % sont des dépenses fiscales. Cette répartition est toutefois biaisée, la nomenclature budgétaire retraçant imparfaitement les dépenses d'investissement qui sont, pour la plupart, classées en tant que dépenses d'intervention. C'est notamment le cas des dépenses relatives au CITE ou aux PIA qui sont considérées comme des dépenses d'intervention et non d'investissement.

● La rapporteure spéciale constate enfin **l'explosion du marché des obligations sociales en 2020**, en lien avec la situation sanitaire. Les émissions de ces obligations ont été multipliées par dix pour atteindre 249 milliards de dollars dont 52,5 milliards en France, avec un rôle majeur de l'Unédic qui a réalisé ses premières émissions d'obligations sociales en 2020 ⁽³⁾, pour un montant total de 13 milliards d'euros. L'Union européenne a quant à elle émis plus de 39 milliards d'euros d'obligations sociales sur les marchés en 2020 dans le cadre de son programme *Sure* qui aide les États à financer leurs mesures de chômage partiel.

(1) Article 89 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Le tableau suivant met en avant, pour chaque secteur, les dépenses et les indicateurs de performance des programmes relatifs aux dépenses vertes éligibles de 2018 et 2019 financées en 2019 par l'OAT verte. Sur l'ensemble de ces montants, les dépenses de fonctionnement représentent 51 %, les dépenses d'intervention 17 % et les dépenses fiscales 31 %.

(3) Quatre émissions ont été réalisées par l'Unédic, en mai 2020 pour 4 milliards d'euros, en juin 2020 pour 4 milliards d'euros, en juillet 2020 pour 2 milliards d'euros et en octobre 2020 pour 3 milliards d'euros.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : BILAN DE L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO

Créé par la loi de finances pour 2009, le dispositif de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) prend la forme d'avances remboursables ne portant pas intérêt, accordées par les établissements bancaires aux particuliers ou copropriétaires qui souhaitent financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leurs résidences principales.

Ces avances remboursables peuvent faire l'objet, pour certaines d'entre elles, de garanties portées par l'État ⁽¹⁾. Les appels en garantie, activés si le particulier se trouve en situation de défaut de paiement, sont financés par le programme 114 de la mission *Engagements financiers de l'État* (voir *supra*).

Alors qu'elle était initialement prévue pour le 31 décembre 2013, la date d'extinction du dispositif a fait l'objet de plusieurs prorogations, la dernière étant intervenue dans la loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ et ainsi portée au 31 décembre 2021.

La rapporteure spéciale a souhaité faire un bilan évaluatif de ce dispositif fiscal afin de nourrir les débats qui auront lieu lors du prochain automne budgétaire sur l'opportunité de proroger ce dispositif. Ce travail est d'autant plus nécessaire que l'évaluation par le Gouvernement du dispositif, prévue en 2021 ⁽³⁾, ne pourra être réalisée en raison des retards pris dans le contexte de crise sanitaire.

Ces travaux s'inscrivent dans la lignée des travaux réalisés sur le financement général de la rénovation globale des logements ⁽⁴⁾, la rapporteure spéciale ayant d'ailleurs contribué à certains d'entre eux.

I. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉCO-PTZ DEPUIS LA RÉFORME DE 2019

Alors que le dispositif éco-PTZ a connu une montée en puissance très rapide lors de ses premiers mois de mise en œuvre (70 000 prêts distribués en 2009), le rythme de la distribution des prêts a chuté dès 2011 (40 000 prêts distribués), pour atteindre moins de 19 000 prêts distribués en 2018.

(1) À titre d'exemple, 225 éco-PTZ accordés en 2020 ont été assortis d'une garantie du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS), gérée par le SGFGAS pour le compte de l'État.

(2) Article 184 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(3) Ce programme figure à la fin de l'évaluation préalable de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2020 (Projet de loi de finances pour 2020, Évaluations préalables des articles du projet de loi, [pages 123 à 125](#)).

(4) notamment : B. Peyrol et C. Bouillon, Rapport d'information sur en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique (2019) ; O. Sichel, Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés (2021).

L'éco-PTZ a fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création pour tenter de renforcer l'attractivité du dispositif. Si longtemps ces réformes successives n'ont pas réussi à enrayer la chute du nombre d'éco-PTZ distribués, la réforme votée en loi de finances pour 2019, qui élargit notamment l'éligibilité du dispositif aux mono-actions, a permis de relancer la dynamique.

A. L'ÉCO-PTZ, UN OUTIL DU FINANCEMENT DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS PLUSIEURS FOIS RÉFORMÉ

1. Un prêt aidé pour les travaux d'amélioration de la performance énergétique

L'éco-PTZ est un **prêt aidé par l'État** pour le financement de travaux d'amélioration énergétique réalisés par des professionnels dans des logements utilisés comme **résidence principale**. L'emprunteur, qui doit être propriétaire occupant ou bailleur du logement, **ne supporte aucun intérêt** sur le prêt accordé par l'établissement bancaire, ni aucun frais de dossier, d'expertise ou d'intérêt intercalaire. En revanche, l'emprunteur doit s'acquitter d'une prime d'assurance décès-invalidité, perte d'emploi et incapacité de travail, ainsi que de frais de recouvrement, de frais d'acte et de garantie. Il peut, le cas échéant, s'acquitter d'intérêts de retards s'il ne respecte pas ses obligations contractuelles de versement.

Ce dispositif n'est soumis à **aucune condition de ressources**.

Les opérations financées peuvent être de trois types :

– des travaux ayant pour but d'atteindre une **performance énergétique globale** minimale du logement attestée par un diagnostic de performance ;

– des travaux de réhabilitation de **systèmes d'assainissement non collectif** ne consommant pas d'énergie ;

– un « **bouquet de travaux** » dont la réalisation doit apporter une amélioration sensible de l'efficacité énergétique d'un logement.

Le montant de l'emprunt ne peut dépasser 30 000 euros par logement. Cette limite varie en fonction du type de travaux réalisés (voir *infra*).

L'éco-prêt à taux zéro est cumulable en cas de première accession à la propriété simultanée avec un prêt à taux zéro (PTZ). Il est aussi cumulable avec les certificats d'économie d'énergie (CEE) ou les aides des collectivités territoriales en faveur du développement durable.

Il est également **cumulable sans restriction depuis 2016 avec le CITE**, transformé en prime forfaitaire en 2020-2021. Pour rappel, en 2020, les ménages des deux derniers déciles de revenus ont été exclus du champ du CITE, avant d'être réintégrés dans le champ de MaPrimeRénov dès 2021 pour les travaux engagés à partir du 1^{er} octobre 2020.

2. Le versement d'un crédit d'impôt aux banques pour compenser l'absence d'intérêt perçu

L'établissement de crédit apprécie librement la solvabilité et les garanties de remboursement présentées par l'emprunteur ; il n'a donc pas d'obligation d'accorder un éco-PTZ.

Les établissements bancaires qui octroient l'éco-PTZ bénéficient, pour compenser l'absence d'intérêts perçus, d'un **crédit d'impôt** sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu (en fonction des modalités d'imposition de leurs bénéficiaires). L'article 244 *quater* U du CGI, précisant les règles applicables à ces prêts et leurs modalités de financement, dispose que les banques doivent, pour bénéficier du crédit d'impôt, avoir passé une convention, tant avec l'État qu'avec la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS), laquelle précise les modalités de déclaration des prêts, le contrôle de l'éligibilité des dossiers et le suivi des crédits d'impôt.

Le crédit d'impôt doit être, pour chaque prêt, d'un montant égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues par l'emprunteur à la banque au titre du prêt et celle qui auraient été dues si le prêt avait été « *consenti à des conditions normales de taux* », c'est-à-dire selon les conditions moyennes du marché lorsque le prêt a été émis : le crédit d'impôt est ainsi égal à l'effort financier accompli par la banque en prêtant à ces conditions spécialement avantageuses pour l'emprunteur. Il fait naître au profit de la banque une créance, inaliénable et incessible, qui est rattachée, à hauteur d'un cinquième par an, à l'exercice au cours duquel l'éco-PTZ a été versé au particulier et aux quatre exercices suivants : le « **coût générationnel** » des éco-PTZ émis au cours d'une seule année s'étale ainsi sur cinq ans.

3. Un dispositif qui a fait l'objet de plusieurs réformes

a. La vérification de l'éligibilité des travaux confiée aux entreprises labellisées « RGE »

Afin de renforcer l'efficacité en termes de performance énergétique des travaux réalisés, seules les entreprises labellisées RGE (Reconnu garant de l'environnement) sont habilitées à mettre en œuvre les travaux d'économie d'énergie ouvrant droit à l'éco-PTZ depuis le 1^{er} septembre 2014.

Ce sont ces entreprises qui doivent, depuis le 1^{er} janvier 2015, vérifier en amont l'éligibilité des travaux au dispositif éco-PTZ, et non plus les banques qui en avaient jusque-là la responsabilité – l'objectif de cette réforme étant d'alléger la charge de travail des acteurs bancaires lors de l'instruction des dossiers.

b. La création de nouvelles formes d'éco-prêt à taux zéro

- Depuis janvier 2015, les syndicats de copropriété peuvent souscrire, pour le compte des copropriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale, un **éco-prêt copropriété** permettant de financer des travaux de rénovation énergétique sur les parties et équipements communs d'un immeuble en copropriété, ainsi que certains travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives.

Les travaux éligibles sont les mêmes que ceux prévus pour l'éco-prêt individuel, à la différence importante que l'éco-prêt copropriété peut ne financer qu'une seule action éligible et n'est donc pas soumis à la contrainte de réalisation d'un bouquet de travaux. L'éco-prêt copropriétés est soumis aux mêmes plafonds que pour l'éco-PTZ individuel : le montant du prêt peut atteindre 30 000 euros par logement concerné.

Le projet de contrat d'éco-PTZ copropriété doit être adopté en assemblée générale des copropriétaires. Chaque copropriétaire est libre de participer ou non à l'éco-prêt copropriété, ou de financer sa quote-part de travaux par d'autres sources.

À compter de la date d'émission du projet de contrat de prêt, le syndicat des copropriétaires dispose de 3 ans pour réaliser les travaux.

Domofinance et la Caisse d'épargne Île-de-France sont les deux seules banques signataires de la convention permettant de distribuer l'éco-prêt copropriétés.

- L'article 108 de loi de finances pour 2016 a créé l'**éco-PTZ « complémentaire »**. Ce dernier permet de financer une ou plusieurs actions de travaux dans les trois ans suivant l'octroi d'un premier éco-PTZ, pour les ménages n'ayant pas mobilisé la totalité du montant maximum finançable en éco-prêt à taux zéro (soit 30 000 euros).

- Ce même article de la loi de finances pour 2016 a créé l'**éco-prêt « Habiter mieux »**. Il peut être souscrit par les ménages bénéficiaires du programme « Habiter mieux » de l'ANAH, ayant bénéficié d'une subvention et d'une prime dans ce cadre, qui réalisent des travaux de performance énergétique dans leur résidence principale.

c. La refonte de l'éco-PTZ en 2019

Face à la chute continue du nombre d'éco-PTZ distribués depuis 2011, l'article 184 de la loi de finances pour 2019 a prévu une réforme importante du dispositif éco-PTZ.

- La principale évolution est la suppression de la condition de bouquet de travaux avec l'**éligibilité des mono-actions** à compter du 1^{er} mars 2019. L'objectif est d'aligner les critères d'éligibilité de l'éco-PTZ sur ceux du CITE afin de favoriser le financement du reste à charge des ménages qui bénéficient du CITE. À cette occasion, la date d'ancienneté du logement a aussi évolué : alors que seuls les logements achevés avant le 1^{er} janvier 1990 étaient éligibles jusque-là, il suffit, à compter du 1^{er} juillet 2019, que le logement ait été achevé depuis plus de deux ans à la date du début d'exécution des travaux.

Les actions de travaux éligibles et leurs plafonds ont également été ajustés.

TRAVAUX ÉLIGIBLES À L'ÉCO-PTZ ET PLAFONDS AFFÉRENTS

Actions éligibles	Plafonds
<p>Travaux correspondant à au moins une des actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - isolation thermique des toitures ; - isolation thermique des murs donnant sur l'extérieur ; - isolation thermique des parois vitrées à la condition que les matériaux utilisés viennent remplacer des parois en simple vitrage (au moins la moitié des fenêtres) et portes donnant sur l'extérieur (au moins la moitié des portes) ; - installation ou remplacement du système de chauffage ou d'une production d'eau chaude sanitaire ; - installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ; - installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ; - isolation des planchers bas 	<ul style="list-style-type: none"> ● 15 000 euros pour les travaux comportant une seule de ces actions, à l'exception de l'isolation thermique des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur qui sont plafonnés à 7 000 euros ● 25 000 euros pour les travaux comportant deux de ces actions ● 30 000 euros pour les travaux comportant au moins trois de ces actions
Travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale	30 000 euros
Travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif	10 000 euros
Travaux ayant ouvert droit à une aide de l'Anah dans le cadre du programme Habiter Mieux	20 000 euros

Source : article 244 quater U du code général des impôts et décret n° 2019-839 du 19 août 2019.

● L'éco-PTZ a fait l'objet de mesures de simplification :

– la durée maximale de remboursement du prêt a été **fixée à 15 ans** pour tous les travaux ;

– le délai dans lequel un éco-PTZ complémentaire peut-être souscrit a été étendu à une durée de 5 ans ;

– les conditions de cumul entre l'éco-PTZ individuel et l'éco-prêt copropriété ont été simplifiées ;

– les formulaires types de demande et de justification pour l'obtention d'un éco-PTZ ont été modifiés pour plus de lisibilité ⁽¹⁾.

● Enfin, la référence utilisée pour le calcul du crédit d'impôt bénéficiant aux établissements de crédit pour compenser l'absence d'intérêts perçus lors de la distribution d'un éco-PTZ a été modifiée et alignée sur celle utilisée pour le prêt à taux zéro (PTZ) ⁽²⁾. Ainsi, le taux d'intérêt réglementaire utilisé pour le calcul du crédit d'impôt est basé sur un taux d'intérêt interbancaire zéro-coupon fonction de la durée du prêt servant d'index, auquel est ajoutée une partie fixe de 100 points de base pour les éco-PTZ individuels et de 220 points de base pour les éco-PTZ

(1) Arrêté du 19 août 2019 modifiant l'arrêté du 30 mars 2009 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêts destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

(2) Article 2 du décret n° 2019-839 du 19 août 2019 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

copropriétés. L'index peut être négatif, ce qui est le cas dans le contexte actuel de taux bas pour certains prêts.

• Deux autres évolutions, qui ne relèvent pas *stricto sensu* de la réforme de 2019, méritent d'être évoquées :

– la Banque Postale et le Crédit Agricole ont signé, en 2019, les avenants aux conventions existantes pour pouvoir distribuer l'éco-prêt Habiter mieux, ce qui a enfin permis à cet éco-PTZ d'être distribués ;

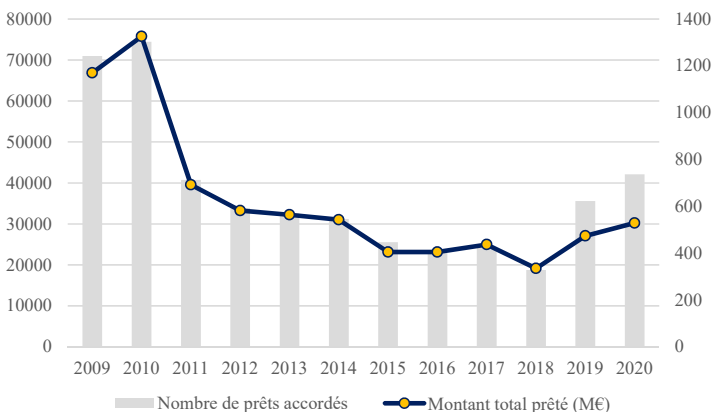
– l'article 140 de la loi de finances pour 2020 a prévu la possibilité pour les sociétés de tiers-financement Île-de-France Énergies et la Régie Régionale du Service Public de l'Efficacité Énergétique Hauts de France de distribuer des éco-PTZ, à titre expérimental, entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021.

B. UN DISPOSITIF À NOUVEAU DYNAMIQUE

1. La progression du nombre d'éco-PTZ individuels accordés depuis 2019 grâce à l'ouverture du dispositif aux mono-actions

L'ouverture de l'éco-PTZ aux mono-gestes en 2019 a relancé la dynamique de distribution des éco-PTZ (+ 90 % en 2019 et +18 % en 2020 malgré le ralentissement important observé lors du premier confinement). **42 107 prêts** ont été accordés en 2020.

On observe une hausse concomitante du montant total prêté (+ 11,4 %), qui, bien que plus limitée, rend compte de la **progression significative des travaux d'amélioration de la performance énergétique financés par ce dispositif.**

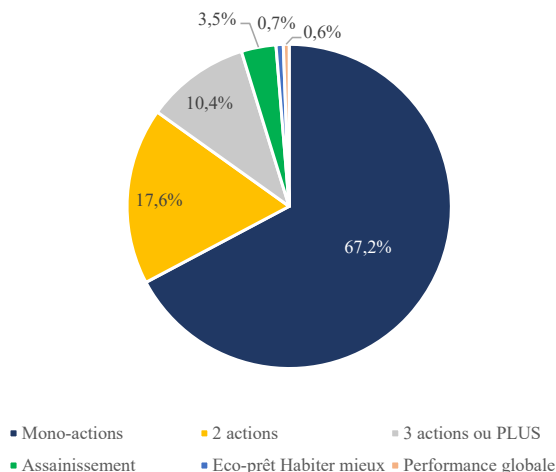


NOMBRE D'ÉCO-PTZ INDIVIDUELS DISTRIBUÉS

Source : commission des finances d'après les statistiques présentes sur le site du SGFGAS.

Les travaux financés par l'éco-PTZ en 2020 sont très majoritairement (62,7 %) des mono-actions. 28 % des éco-prêts financent des bouquets de deux ou trois actions, tandis que les travaux d'assainissement (3,5 %) et les éco-prêts performance énergétique globale (0,6 %) sont plus rares. Si le nombre d'éco-prêts « Habiter mieux » reste limité (300 en 2020, soit 0,7 % des éco-PTZ distribués), il faut souligner la très forte augmentation du nombre de ces prêts accordés en 2020 (seulement 3 en 2019), suite à la signature par deux banques des conventions nécessaires à sa distribution opérationnelle (voir *supra*).

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DES ÉCO-PTZ



Source : SGFGAS.

Le poids des éco-prêts mono-actions dans le total des prêts distribués explique la baisse du montant moyen du prêt accordé (- 5,9 %), les coûts moyens et les montants de plafonds étant plus faibles pour les mono-gestes.

STATISTIQUES RELATIVES À L'ÉCO-PTZ

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019/ 2018	2020/ 2019
Nombre de prêts accordés	70 993	74 484	40 755	33 861	32 646	31 196	25 567	22 931	24 315	18 755	35 574	42 107	90 %	18 %
Montant total prêté (M€)	1 170	1 326	692	582	564	543	405	405	437	335	474	528,9	41 %	11 %
Montant travaux (M€)	1 340	1 528	799	673	658	659	490	495	543	425	594	673	40 %	13 %
Montant moyen du prêt (€)	16489	16895	16992	17180	17382	17398	17190	17655	17968	17858	13342	12561	-25 %	-6 %
durée moyenne (mois)	107	109	110	117	122	122	123	125	126	125	117	118	-6 %	1 %

Source : SGFGAS.

En 2020, la durée moyenne d'un éco-PTZ est de 118 mois. 36 % des éco-PTZ accordés atteignent la durée maximale de 180 mois (soit quinze années), contre 27 % en 2019.

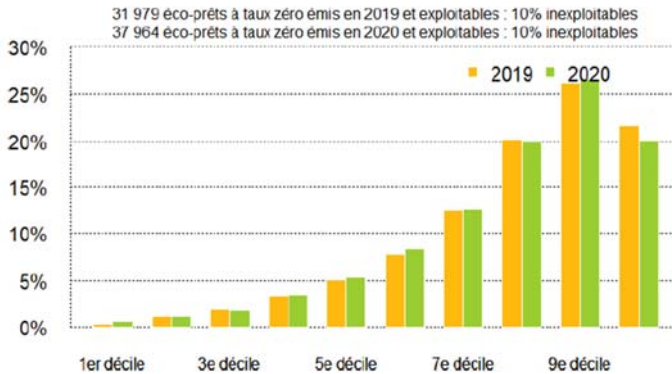
2. Caractéristiques des ménages bénéficiaires de l'éco-PTZ individuel

Pour bénéficier d'un éco-PTZ, l'emprunteur doit être propriétaire du logement et soit l'occuper à titre de résidence principale, soit le louer ou le mettre gratuitement à disposition d'un tiers qui l'occupe à titre de résidence principale. Sans surprise, **96,1 % des logements faisant l'objet d'un éco-PTZ sont occupés par le propriétaire**, ce qui est à peu près le même ordre de grandeur que pour l'ancien dispositif du CITE. 95,5 % des éco-PTZ sont destinés à des maisons.

Les ménages souscripteurs d'un éco-PTZ se situent majoritairement dans les déciles supérieurs de revenus : environ 67 % des éco-PTZ sont accordés aux trois derniers déciles de revenus en 2020.

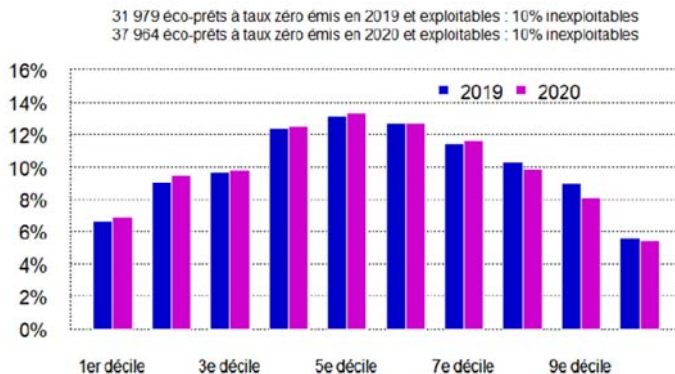
Cette concentration s'explique principalement par la caractéristique de l'emprunteur qui doit être propriétaire du logement pour pouvoir souscrire un éco-PTZ. Ainsi, la répartition selon les déciles de RFR de l'ensemble des propriétaires occupants est plus uniforme, les emprunteurs des trois derniers déciles étant même légèrement sous-représentés (23 % des éco-PTZ accordés en 2020).

RÉPARTITION DES ÉCO-PTZ PAR DÉCILE DE RFR DE L'ENSEMBLE DES FOYERS FISCAUX



Source : SGFGAS.

RÉPARTITION DES ÉCO-PTZ PAR DÉCILE DE RFR DE L'ENSEMBLE DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS



Source : SGFGAS.

En 2020, 83,8 % des éco-PTZ souscrits ne sont pas accompagnés d'un autre prêt. 0,5 % des prêts seulement font l'objet d'une garantie de l'État via le FGAS.

3. Un nombre d'éco-prêts copropriétés qui reste très limité

Au 31 mars 2021, 368 éco-prêts copropriétés qui concernent 331 copropriétés distinctes ont été déclarés auprès de la SGFGAS depuis la création du dispositif.

La diminution du nombre d'éco-PTZ émis en 2020 s'explique, d'une part, par l'annulation de l'ensemble des assemblées générales d'envergure dans le contexte de crise sanitaire et, d'autre part, par une phase de transition dans l'offre bancaire proposée, avec l'arrêt de la distribution de ce type de prêts par Crédit foncier de France en 2019 et la reprise de son activité en 2020 par la Caisse d'Épargne Île de France.

NOMBRE D'ÉCO-PRÊTS COPROPRIÉTÉS ÉMIS PAR ANNÉE DU PROJET

2015	2016	2017	2018	2019	2020
56	105	95	53	48	11

Source : SGFGAS.

33,4 % des éco-prêts collectifs concernent une seule action et 35,1 % la performance énergétique globale.

Le volume des éco-prêts copropriétés reste très limité en raison des **complexités inhérentes au fonctionnement des copropriétés** (accord des copropriétaires sur les travaux à réaliser, passage en assemblée générale) et de la réglementation bancaire applicables aux copropriétés. **Seules deux banques distribuent aujourd'hui l'éco-PTZ copropriétés** et un seul établissement accepte

de distribuer la caution solidaire nécessaire. Les représentants des banques rencontrés par la rapporteure spéciale ont souligné le caractère très complexe du marché des prêts collectifs et l'importance de l'expertise nécessaire pour distribuer ce type d'éco-prêts.

II. UN OUTIL NÉCESSAIRE DONT L'EFFICACITÉ PEUT ENCORE ÊTRE RENFORCÉE

La rapporteure spéciale a mené un cycle d'auditions pour identifier les blocages toujours existants qui empêchent la pleine utilisation du dispositif éco-PTZ. Elle a également souhaité dégager des pistes de réformes qui permettraient de renforcer l'efficacité de cet outil.

À titre préliminaire, la rapporteure spéciale souhaite insister sur **la pertinence des améliorations apportées par la réforme de 2019**, sur laquelle se sont accordés tous ses interlocuteurs. L'ouverture du dispositif aux mono-actions a en effet permis d'augmenter le nombre de gestes réalisés d'amélioration énergétique des logements, dans une stratégie de **rénovation par étapes**, plus facile à mener pour les particuliers. Cette préférence pour les mono-gestes, également observée dans le dispositif de MaPrimeRénov', pose cependant la question de l'efficacité de l'action publique pour favoriser la rénovation globale.

A. UN DISPOSITIF UTILE POUR FINANCER LE RESTE À CHARGE DES MÉNAGES MALGRÉ DES BLOCAGES PERSISTANTS

1. Des limites inhérentes au dispositif éco-PTZ

- La première limite structurelle au développement de l'éco-PTZ est la **faiblesse des taux d'intérêt** depuis près de dix ans. En effet, la baisse des taux de marché rend l'avantage de l'éco-PTZ par rapport aux autres prêts classiques utilisés pour ce type de travaux (prêt à la consommation ou prêt travaux dans le cadre d'un prêt immobilier) moins significatif. Si le taux d'intérêt zéro est toujours incitatif pour l'emprunteur, la complexité du dossier à monter et les délais induits avant l'obtention du prêt peuvent amener l'emprunteur à préférer souscrire un prêt classique.

L'environnement de taux bas joue également sur le niveau de la rémunération des banques pour le versement de l'éco-prêt. L'index utilisé pour calculer le niveau de crédit d'impôt est en effet basé sur le taux interbancaire zéro-coupon, qui est à un niveau négatif, ce qui réduit la rentabilité du crédit pour la banque.

- Malgré les améliorations apportées par la réforme de 2019, les **formalités** à remplir pour obtenir un éco-PTZ restent plus complexes que celles d'un prêt classique : le respect des conditions relatives à l'éligibilité des travaux ou à la classification RGE de l'entreprise implique en effet des formalités administratives

supplémentaires et des délais allongés d'obtention des prêts, ce qui peut être facteur de découragement pour les emprunteurs.

• Le **comportement des acteurs bancaires** peut aussi expliquer la faiblesse du nombre d'éco-prêts distribués. Il est important de rappeler que la décision d'accorder un éco-PTZ relève entièrement de la politique commerciale des banques, qui portent très majoritairement le risque du crédit, et jugent donc, seules, de la solvabilité des emprunteurs.

L'instruction d'un dossier éco-PTZ est particulièrement lourde pour les acteurs bancaires : elle nécessite plus de temps que pour un dossier de prêt classique, qui est, en outre, plus rentable pour la banque. Les représentants des banques rencontrés par la rapporteure ont insisté sur la complexité du dialogue avec les entreprises qui réalisent les travaux. La récupération du formulaire « entreprise », nécessaire à la constitution du dossier par les conseillers bancaires, est identifiée comme un point de blocage majeur dans l'instruction des dossiers.

2. Un outil indispensable pour financer le reste à charge des ménages

Le dispositif éco-PTZ s'inscrit dans un panel diversifié d'outils bénéficiant d'un soutien public pour inciter à la rénovation énergétique des logements. Le premier enjeu pour évaluer son utilité repose donc sur la détermination de l'objectif qui lui est assigné.

En raison de ces caractéristiques et de l'environnement actuel de taux bas, l'éco-PTZ n'est pas un instrument de premier plan du financement de la rénovation énergétique. Celui-ci est en effet principalement assuré, en termes de volumes, par MaPrimeRénov' (ex CITE) et les certificats d'économies d'énergie (CEE).

La tendance à l'alignement des modalités d'éligibilité à l'éco-PTZ sur celles de l'ancien CITE ⁽¹⁾, devenu MaPrimeRénov', reflète la volonté des pouvoirs publics de faire de l'éco-PTZ un **dispositif complémentaire à cette prime forfaitaire, tourné vers le reste à charge des ménages**. Ces deux dispositifs sont en effet cumulables pour tous les ménages et la transformation du CITE en prime a supprimé les problématiques de trésorerie inhérente au crédit d'impôt qui pouvaient freiner les ménages modestes ⁽²⁾. La communication autour de cet objectif reste cependant floue, ce qui est source de confusion pour les acteurs qui traitent l'éco-PTZ au quotidien.

Un consensus se dégage, parmi les acteurs rencontrés, sur la nécessité de conserver le dispositif d'éco-PTZ qui répond à un réel besoin de financement des ménages.

(1) *Seuls les travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif ne consommant pas d'énergie ne sont pas éligibles à MaPrimeRénov'.*

(2) *Il est important de souligner que si les versements des primes ont pris du retard pour certains dossiers, ce qui peut poser des difficultés de trésorerie à certains ménages lors du paiement de leurs travaux, l'objectif du dispositif MaPrimeRénov' est que le versement soit suffisamment rapide pour qu'aucune avance ne soit réalisée par les particuliers.*

Dans le contexte de l'arrivée à échéance du dispositif à la fin de l'année 2021, **la rapporteure considère qu'il est primordial d'annoncer rapidement la prorogation du dispositif pour au moins trois années supplémentaires**, afin d'en assurer la lisibilité dans le temps et de ne pas casser la dynamique observée depuis mi-2019. Les dossiers à élaborer étant toujours significativement complexes, les délais pour obtenir ces prêts restent importants : en l'absence d'indication claire sur la pérennité du dispositif, l'incitation pour les particuliers à souscrire un éco-PTZ disparaîtra dès la fin de l'été 2021.

Recommandation : communiquer dès maintenant sur la prorogation de l'éco-PTZ pour au moins trois années supplémentaires et afficher clairement l'objectif du financement du reste à charge assigné à l'éco-PTZ.

Il est important de souligner que d'après le modèle développé par le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED), **l'efficacité de l'éco-PTZ est élevée en 2018**, le rapport coût-efficacité en énergie conventionnelle s'établissant à 5 centimes d'euros par kWh évité, à un niveau proche de celui des CEE et meilleur que celui du CITE (7 centimes d'euros par kWh évité)⁽¹⁾. L'impact sur cette efficacité de l'ouverture des mono-gestes en 2019 n'a cependant pas encore été mesuré.

B. UN DISPOSITIF À AMÉLIORER

1. Simplifier le parcours usager

• Dans la perspective du positionnement de l'éco-PTZ en tant qu'outil de financement du reste à charge des ménages, il est primordial **d'améliorer l'articulation entre ces deux dispositifs pour simplifier le parcours usager**.

La transformation du CITE en prime, qui a conduit à la prise en charge de son instruction par l'ANAH, ouvre la voie à l'harmonisation de l'instruction des deux outils que sont MaPrimeRénov' et l'éco-PTZ par un opérateur unique. Des travaux sont ainsi en cours pour étudier la possibilité de confier à l'ANAH la charge de notifier aux banques l'éligibilité à l'éco-PTZ des ménages ayant obtenu une prime et souhaitant financer leur reste à charge par un éco-PTZ.

Recommandation : poursuivre, le cas échéant par l'introduction d'une expérimentation en PLF 2022, les travaux d'amélioration du couplage entre MaPrimeRénov' et de l'éco-PTZ, et communiquer clairement sur l'objectif du financement du reste à charge assigné à l'éco-PTZ.

Ce couplage devrait notamment permettre de réduire la complexité des dossiers, de mieux accompagner les ménages et de réduire la charge de travail des banques lors de l'instruction d'un dossier d'éco-PTZ.

(1) Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexe au projet de loi de finances pour 2021, octobre 2020.

● L'éco-PTZ sera toujours plus complexe à souscrire qu'un prêt classique. Après la simplification des démarches initiée avec la réforme de 2019, qui pourrait être renforcée par le couplage entre MaPrimeRénov' et l'éco PTZ, l'enjeu est désormais celui de **l'amélioration de la compréhension du dispositif par ses usagers**.

Cela passe, en premier lieu, par un **effort de pédagogie** à l'attention des particuliers et des artisans impliqués qui ne connaissent pas toujours les détails techniques nécessaires à la bonne élaboration du formulaire « entreprise » qu'il leur est demandé de remplir. Un travail transversal avec les fédérations artisanales pourrait être entrepris dans cette perspective.

En second lieu, il semble nécessaire de **renforcer l'accompagnement** des ménages dans le processus de souscription de l'éco-PTZ et plus largement, dans leur démarche de rénovation énergétique. C'est tout l'objet de la création du métier d'« **accompagnateur rénov'** », introduite par amendement en première lecture dans le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ⁽¹⁾ suite à la recommandation du rapport Sichel ⁽²⁾. La mise en place d'une **plateforme digitale unique** permettant à l'utilisateur d'être mis en relation avec son accompagnateur, de suivre l'évolution de son dossier et aux intervenants d'instruire le dossier et d'y verser et prélever les financements grâce à un compte sécurisé, également proposée par le rapport Sichel ⁽³⁾, apparaît aussi comme une solution pour fluidifier le parcours usager et encourager les rénovations globales.

Recommandation : sécuriser la création de l'« accompagnateur rénov » dans le cadre de la navette parlementaire sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et étudier la faisabilité de la mise en place d'une plateforme digitale unique, pour fluidifier le parcours usager et encourager les rénovations globales.

● Enfin, la rapporteure considère qu'il est nécessaire de poursuivre, au-delà de 2021, l'expérimentation actuelle de délivrance des éco-PTZ par les sociétés de tiers financement Île-de-France Énergies et la Régie Régionale du Service Public de l'Efficacité Énergétique Hauts de France, la période de deux ans initialement prévue étant trop courte pour en tirer des enseignements significatifs.

Recommandation : Proroger l'expérimentation de délivrance des éco-PTZ par les sociétés de tiers-financement Île-de-France Énergies et la Régie Régionale du Service Public de l'Efficacité Énergétique Hauts de France.

(1) M. Nogal, amendement n° 6145 sur le projet de loi n° 3995 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le lundi 12 avril 2021.

(2) O. Sichel, Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés (2021), pp.13 à 19.

(3) *Ibid.*, pp.21-24.

2. Renforcer l'incitation au financement des rénovations globales par l'éco-PTZ

Comme constaté *supra*, les travaux financés par l'éco-PTZ sont très majoritairement des mono-actions ou des bouquets de travaux tandis que les éco-prêts performance énergétique globale ne représentent que **0,6 %** des opérations réalisées.

Ce faible volume peut être expliqué par plusieurs facteurs :

– en premier lieu, le **coût financier** des opérations globales est plus élevé. Or, les ménages ont plutôt tendance à favoriser la rénovation par étape de leur logement, parfois sans recourir à un professionnel pour certains gestes, pour des raisons financières ;

– en second lieu, les **démarches administratives sont plus lourdes** pour ce type de prêts, un document complémentaire étant requis ;

– enfin, **l'avantage compétitif de l'éco-prêt performance globale est nul par rapport aux bouquets d'au moins trois actions** : le plafond d'emprunt maximal est fixé dans les deux cas à 30 000 euros et l'éco-PTZ performance globale exige, en plus, la réalisation d'une étude thermique préalable (pour un coût de 500 à 1 000 euros) ainsi que l'atteinte d'au moins 35 % de gains de performance énergétique et le saut de deux étiquettes pour les passoires.

D'après la SGFGAS, environ 15 % des éco-PTZ ont financé des projets de rénovation dont le coût était supérieur à 30 000 euros. Le montant moyen des travaux réalisés pour des bouquets de trois actions ou plus est de 22 246 euros en 2020 et de 28 828 euros pour les opérations de performance globale.

À l'instar des recommandations du rapport Sichel, la rapporteure spéciale considère qu'il est nécessaire de **relever le plafond de l'éco-PTZ performance globale de 30 000 euros à 50 000 euros** pour permettre de financer des travaux plus ambitieux, en instaurant le cas échéant une condition de ressources pour concentrer le bénéfice de l'augmentation du plafond sur les ménages modestes et intermédiaires. Corollairement, un allongement de la durée maximale de remboursement du prêt devrait être prévu pour ces opérations.

<p>Recommandation : relever le plafond de l'éco-PTZ performance globale de 30 000 euros à 50 000 euros sous condition de ressources.</p>

3. Agir sur la rentabilité du crédit pour les banques

Le réseau bancaire étant traditionnellement la porte d'entrée des ménages pour accéder à l'éco-PTZ, il est indispensable de travailler à la levée des obstacles identifiés par les acteurs bancaires à la distribution de l'éco-PTZ.

Plusieurs propositions faites *supra* sont de nature à **alléger la charge reposant sur les banques lors de l'instruction des éco-PTZ**, toujours identifiée comme un véritable frein à leur distribution. Les conseillers bancaires sont en effet peu enclins à distribuer un produit qui leur demande un investissement et une charge de travail élevés.

Les représentants des banques rencontrés par la rapporteure spéciale ont également mis en avant un **problème de rentabilité de ces prêts**, en raison des modalités de calcul du crédit d'impôt versé par l'État en compensation de l'absence d'intérêt. Pour rappel, le taux d'intérêt réglementaire utilisé pour le calcul du crédit d'impôt est basé sur un taux d'intérêt interbancaire zéro-coupon fonction de la durée du prêt servant d'index, auquel est ajoutée une partie fixe de 100 points de base pour les éco-PTZ individuels et de 220 points de base pour les éco-PTZ copropriétés. L'index peut être négatif, ce qui est le cas dans le contexte actuel de taux bas.

Le taux d'intérêt (index + partie fixe) valant rémunération du prêteur est actuellement de 97 points de base pour un éco-PTZ individuel de 15 ans et de 77 points de base pour un éco-PTZ de 10 ans. À titre de comparaison, le taux effectif moyen des prêts à la consommation de plus de 6 000 euros s'établit à 392 points de base d'après les chiffres publiés par la Banque de France au 2^e trimestre de l'année 2021. Le taux d'intérêt versé aux banques lors de la distribution d'un éco-PTZ, plus complexe à instruire, est donc significativement inférieur à celui qu'elles obtiennent lors de la distribution d'un prêt à la consommation classique.

La rentabilité du crédit pourrait être améliorée, d'une part, par la fixation d'un taux plancher à zéro du taux interbancaire zéro-coupon pour éviter que l'index ne soit négatif et, d'autre part, par l'augmentation de la partie fixe de 100 points de base applicable pour l'éco-PTZ individuel.

Recommandation : redéfinir, de façon concertée avec les acteurs bancaires, les modalités de rémunération de la distribution de l'éco-PTZ individuel.

Une réflexion pourrait également être initiée sur l'amélioration de la rentabilité des éco-prêts copropriété, qui apparaît d'un niveau plus normal (taux d'intérêt de 217 points de bases pour un éco-prêt de 15 ans et de 197 points de base pour un éco-prêt de 10 ans), dans l'objectif assumé d'inciter plus de banques à distribuer de l'éco-prêt copropriétés⁽¹⁾.

(1) NB : seules deux banques distribuent aujourd'hui cette forme d'éco-prêt. Cf. *supra*.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures le jeudi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Bénédicte Peyrol, rapporteure spéciale sur les crédits de la mission Engagements financiers de l'État.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera consultable en ligne prochainement.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Au vu des circonstances, la rapporteure a conduit huit auditions en visioconférence :

– **Agence France Trésor** : M. Antony Requin, directeur général

– **Direction générale du Trésor** : Mme Constance Valigny, secrétaire générale, Emmanuel Betry, chef du pôle d'analyse économique du secteur financier, Fouad Larhrib, adjoint au chef du bureau des produits et marchés d'assurance, Rémi Sappia, adjoint au chef du bureau Budget, Manuel Château, chef de mission.

– **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)** : M. François Adam, directeur, M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, Jérémy Mast, adjoint au chef du bureau des aides financières au logement, Benoit Ameye, adjoint au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement, et Selma Geraut, chargée de mission rénovation énergétique

– **Fédération bancaire française *** : M. Pierre Bocquet, directeur du département banque de détail, et M. Maxime Durier, relations institutionnelles France

– **Crédit mutuel *** : Mme Sophie Olivier, directrice des affaires publiques, directrices des marchés et des études, M. Guy Leré, responsable du marché particuliers, M. Didier Gardin, directeur du Crédit mutuel enseignant de Moselle, et Mme Thien Vo Hoang, responsable du marché de l'habitat

– **Crédit Agricole *** : Mme Marie Lhuissier, directrice des affaires publiques banque de détail groupe, M. Éric Wilson, responsable offre immobilière et prêts réglementés, Lamya Benkirane, responsable engagement sociétal.

– **BPCE *** : Mme Nicole Chavrier, responsable affaires publiques crédit et politique du logement

– **Adil de l'Allier** : Mme Christine Grenier, directrice

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXES (DONT SOURCES UTILISÉES)

– Rapport annuel de performance 2020 des programmes de la mission *Engagements financiers de l'État* (avril 2021)

– Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Engagements financiers de l'État* (avril 2021)

– Cour des comptes, *Rapport annuel sur le budget de l'État en 2020* (avril 2021)

– *Contributions écrites de la Direction générale du trésor*

– *Contributions écrites de l'Agence France Trésor.*

– Climate Bonds Initiative, *Sustainable debt global state of the market 2020* (mai 2021).

– SGFGAS, Bilan statistique des éco-prêts à 0 % émis en 2020, bilan annuel de production (mai 2021).

– O. Sichel, *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés* (mars 2021).

– Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexe au projet de loi de finances pour 2021 (octobre 2020).