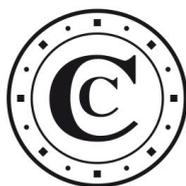


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Engagements financiers de l'État »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES INÉGALEMENT RÉPARTIS AU SEIN DE LA MISSION	11
I - DES ENJEUX FINANCIERS D'IMPORTANCE VARIABLE.....	11
II - DES AJUSTEMENTS IMPORTANTS EN COURS D'EXERCICE.....	12
III - DES DÉPENSES EN FORTE HAUSSE, UN DÉCALAGE ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION LIÉ AUX CHARGES D'INTÉRÊT ET À LA SINISTRALITÉ DES PRÊTS	13
IV - DES RESTES À PAYER IMPORTANTS, EN RAISON DU TRAITEMENT DE LA DETTE COVID	16
V - DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES COTÉES NEUTRES SUR L'ENVIRONNEMENT	17
CHAPITRE II DES ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION	19
I - PROGRAMME 114 – <i>APPELS EN GARANTIES DE L'ÉTAT</i> : UNE SOLLICITATION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION, DES RISQUES TOUTEFOIS ÉLEVÉS	19
II - PROGRAMME N° 117 – <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> : UN ÉCART ÉLEVÉ ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DÛ AUX ÉVOLUTIONS DE L'INFLATION ET DES TAUX.....	29
III - PROGRAMME N° 145 – <i>ÉPARGNE</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DE LA DOTATION INITIALE, DES DÉPENSES PRINCIPALEMENT FISCALES	30
IV - PROGRAMME N° 344 – FONDIS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE : UNE EXÉCUTION COHÉRENTE AVEC LA PRÉVISION	32
V - PROGRAMME N° 369 – <i>AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19</i> : UNE VOLONTÉ DE TRAÇABILITÉ AU PRIX D'UNE PERTE DE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE.....	34
VI - DEUX PROGRAMMES N'AYANT PAS CONSOMMÉ DE CRÉDITS EN 2022	35
CHAPITRE III LES MOYENS CONSACRÉS À LA CHARGE DE LA DETTE ET À L'ÉPARGNE	37
I - DES DÉPENSES FISCALES CONSACRÉES POUR MOITIÉ À L'ÉPARGNE SALARIALE	38
II - UNE ÉVOLUTION SUR MOYENNE PÉRIODE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES DICTÉE PAR LA CHARGE DE LA DETTE.....	40
III - UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER.....	42
ANNEXES.....	45
ANNEXE N° 1. LISTE DES PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COUR DES COMPTES EN LIEN AVEC LES POLITIQUES PUBLIQUES CONCERNÉES PAR LA NEB	46
ANNEXE N° 2. SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES AU TITRE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2021.....	47
ANNEXE N° 3. LE MÉCANISME DE RATTACHEMENT DE FONDIS DE CONCOURS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET LA CONSOMMATION DES AE	48
ANNEXE N° 4. P338 ET HISTORIQUE DE CAPITAL DE LA BEI	49
ANNEXE N° 5. PRÉSENTATION DU FONDIS DE GARANTIE PANEUROPÉEN.....	50
ANNEXE N° 6. PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME 114.....	52

**ANNEXE N° 7. DISPOSITIFS DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE
FRANÇAISE 53**

Synthèse

La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe sept programmes correspondant à la charge de la dette (programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*) ainsi qu'à diverses garanties ou facilités financières accordées par l'État (programmes 114 – *Appels en garanties de l'État*, 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19*, 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* et 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité*)¹, auxquels s'ajoute un programme (145 – *Épargne*) qui vise à orienter l'épargne vers le financement de secteurs prioritaires.

La mission *Engagements financiers de l'État* comptait 207,3 Md€ d'autorisations d'engagements (AE) et 44,34 Md€ de crédits de paiements (CP) ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2022. L'écart inédit de 162,9 Md€ entre ces AE et ces CP est dû au programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19*, qui représente 80 % des AE de la mission mais seulement 4 % des CP. Créé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, ce programme a pour but de retracer budgétairement l'amortissement de la dette issue de la crise sanitaire afin de mieux suivre la trajectoire de sa résorption, mais le circuit mis en place pour y parvenir nuit à la bonne lisibilité budgétaire de la mission, voire, eu égard à son poids en AE, du budget général dans son ensemble.

Pour tenir compte des effets de l'inflation et des taux d'intérêt sur la charge de la dette en 2022, des AE et en CP ont été ouverts en lois de finances rectificative (LFR 1 et 2) à hauteur de 11,9 Md€ sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, alors que plus de 2 Md€ de crédits ont été annulés par la LFR 2. Au total, la mission a bénéficié de 54,5 Md€ de CP, soit près de 10 Md€ de plus qu'initialement prévu. Le montant des AE est passé de 207,3 Md€ en LFI à 217,1 Md€ en exécution.

Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* a été doté de 3,5 Md€ de crédits budgétaires en LFI pour 2022, dont 2 Md€ ont été annulés en LFR 2. L'exécution 2022 a été inférieure aux prévisions initiales de près de 2 Md€, dont 1,5 Md€ en raison d'une surestimation du montant des appels en garantie des PGE pour 2022, la sinistralité des entreprises ayant été moindre que prévue. Ces PGE représentent plus de 90 % des volumes appelés en garantie du programme (1 372,6 M€ pour un total de 1 513 M€). Sur les 500 M€ d'écart restant, 470 M€ de prévision d'appel en garantie n'ont pas été réalisés en 2022, en raison des retards structurels dans le déploiement du Fonds paneuropéen de garantie par rapport au calendrier initial et en conséquence, dans le traitement des décaissements et des appels de fonds.

Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, a été exécuté en 2022 à hauteur de 50,71 Md€, soit 12 Md€ au-dessus de la prévision initiale. Cette hausse des crédits exécutés tient de la charge de la dette négociable, en raison de l'accélération de l'inflation en

¹ Le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'est plus abondé depuis 2013.

2022, qui a entraîné un renchérissement de la charge d'indexation du capital des titres de dette de moyen à long terme indexés. En effet, l'impact d'une variation de l'inflation, à la hausse ou à la baisse, se répercute directement sur l'ensemble de l'encours total de ces titres, qui représente près d'un dixième du total de la dette de l'État. Par conséquent, la dépense correspondante à cette charge d'indexation, prévue à 4,055 Md€ dans la LFI pour 2022 s'est finalement élevée à 15,53 Md€ sur 2022.

Le programme 145 – *Épargne* a été sous-exécuté de près de 5 M€ par rapport à la prévision initiale pour 2022, comme c'est habituellement le cas, l'année 2021 exceptée. 56 M€ ont été consommés en CP (57 en AE) contre 60 M€ ouverts en LFI pour 2022. Les dépenses fiscales associées à ce programme sont évaluées à 5,4 Md€, soit cent fois plus que les crédits budgétaires du programme.

Le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* a été doté à hauteur de 165 Md€ en AE dans la loi de finances pour 2022 au titre du surcroît de dette « Covid », pour un montant de 1,885 Md€ en CP pour l'exercice.

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* n'a pas donné lieu à l'engagement de nouvelles aides en 2022, l'instruction des demandes ayant pris fin en 2016. Le budget de l'État a versé 185,65 M€ à l'Agence de services et de paiement (ASP), en charge de la gestion des aides.

Le programme 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité* n'a pas été exécuté. Il devait permettre le reversement au Mécanisme européen de stabilité (MES) des intérêts négatifs perçus en 2021 sur la fraction du capital placée à la Banque de France. Ce reversement était conditionné au respect de l'engagement similaire de l'Allemagne au titre du placement de la fraction complémentaire du capital du MES à la Bundesbank, alors que celle-ci n'a pas procédé à cette rétrocession. En conséquence, les 57 M€ de crédits ouverts en LFI n'ont pas été consommés, mais n'ont été annulés qu'à la marge (2 M€).

Certains indicateurs de performance ont été revus l'an dernier, avec notamment l'ajout d'un indicateur sur les PGE dans l'analyse du programme 114. Pour autant, il serait utile de procéder à une revue des indicateurs de la mission, afin d'en vérifier le caractère opérationnel, le réalisme et la pertinence.

Récapitulatif des recommandations

(Recommandation nouvelle) Proposer pour le projet de loi de finances pour 2024 des indicateurs de performance des programmes de la mission *Engagements financiers de l'État* plus opérationnels et réalistes (*direction générale du Trésor, direction du budget*).

Introduction

La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe sept programmes qui répondent à divers besoins.

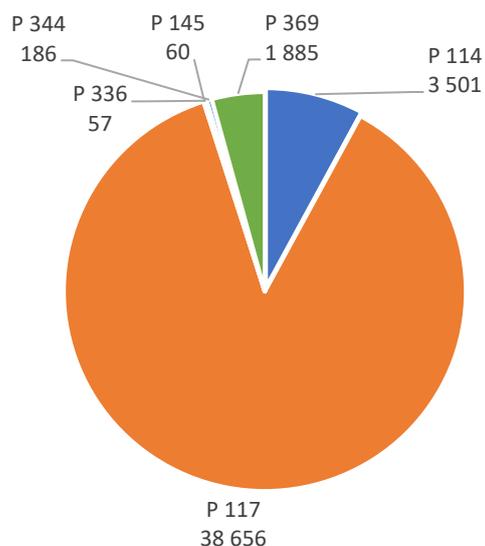
Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* est destiné à abonder le compte de commerce 903 - *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* et retrace la dépense budgétaire consacrée aux intérêts de la dette et aux charges de sa gestion. Il représente 87 % des CP de la mission.

Le programme 145 – *Épargne* finance des dispositifs de prime ou des avantages attachés à l'épargne des Français afin de l'orienter vers le financement de secteurs prioritaires.

Les engagements de l'État comprennent aussi des dispositifs de nature plus exceptionnelle, instaurés lors de crises, comme les prêts garantis par l'État (PGE) qui constituent l'essentiel du programme 114 – *Appels en garanties de l'État*, ou à l'issue de crises, comme le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* et auparavant, les programmes 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* et 336 – *Dotations au mécanisme européen de stabilité*.

Le septième programme intitulé 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'est plus abondé depuis la dernière augmentation de capital de la banque en 2013. Aucun crédit n'a été ouvert sur ce programme et l'exécution budgétaire a été nulle en 2022.

Graphique n° 1 : répartition des CP en LFI entre les programmes de la mission (en Md€)



Source : Cour des comptes

Mission engagements financiers de l'État

Programme 114 – Appels en garantie de l'État

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

Programme 145 – Épargne

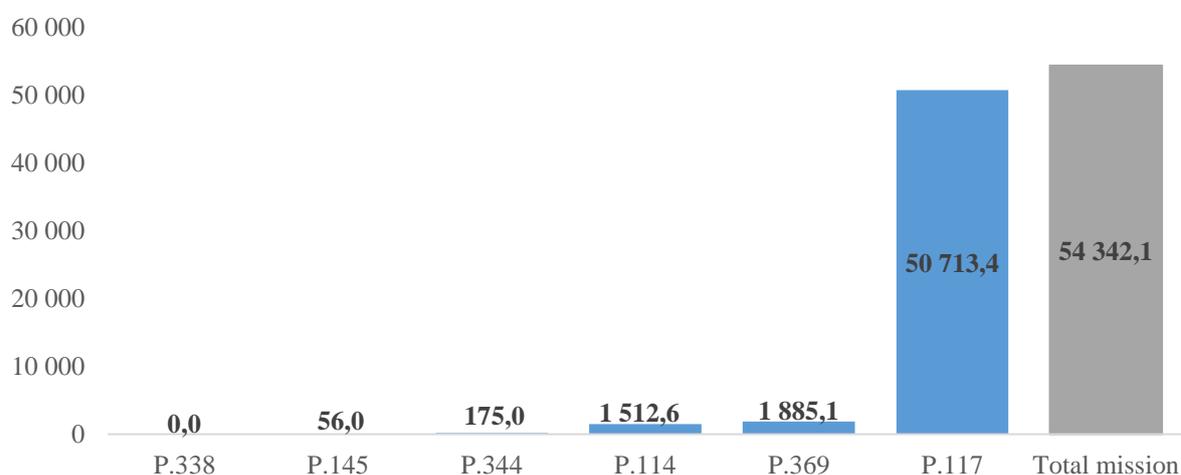
Programme 336 – Dotation au mécanisme européen de stabilité

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

Programme 344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risque

Programme 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19

Graphique n° 2 : mission *Engagements financiers de l'État* – Exécution 2022 en CP (M€)



Source : direction générale du Trésor

Chapitre I

Des crédits budgétaires inégalement répartis au sein de la mission

I - Des enjeux financiers d'importance variable

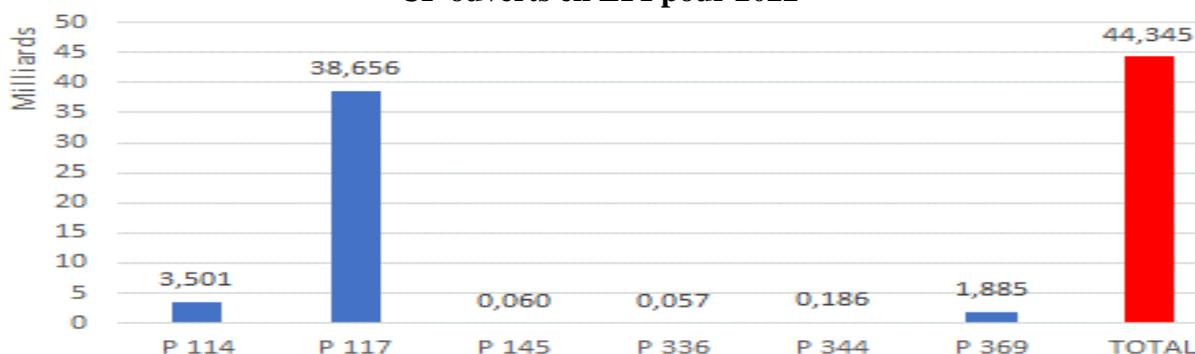
La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe les sept programmes présentés en introduction, dont les six actifs ont été dotés de 207,27 Md€ d'autorisations d'engagements (AE) et 44,34 Md€ de crédits de paiements (CP) en loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Cet écart inédit de budgétisation entre les AE et les CP est dû aux modalités retenues pour distinguer, au sein de la dette publique, celle résultant de la crise sanitaire avec la création du programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19* par la LFI pour 2022. En 2022, il représente à lui seul 80 % des AE de la mission, soit 165,0 Md€, mais seulement 4 % des CP, soit 1,885 Md€.

Ce programme a été créé en LFI pour 2022 pour répondre au double objectif d'une part, d'isolement de la dette issue de la crise sanitaire en 2020 et 2021 et d'autre part, d'affichage, à des fins pédagogiques, selon les termes du Gouvernement, d'une trajectoire de remboursement de cette dette sur 20 ans, entre 2022 et 2042². Néanmoins, le circuit budgétaire et financier mis en place pour ce faire dégrade la lisibilité budgétaire de la mission. Comme la Cour l'avait rappelé dans son rapport de juin 2021 *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise* : « l'isolement d'une partie de la dette dans le but de lui réserver un traitement différencié n'a d'impact sur la trajectoire de finances publiques que si un effort de redressement structurel supplémentaire lui est associé ». La création du programme 369 ne correspond pas en soi à un tel effort.

² cf. les précisions apportées sur ce mécanisme dans la note d'exécution budgétaire relative au compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*.

**Graphique n° 3 : répartition des différents programmes de la mission,
CP ouverts en LFI pour 2022**



Source : Chorus

II - Des ajustements importants en cours d'exercice

Si le décret d'avance du 7 avril 2022 a annulé à la marge 8,07 M€ d'AE et de CP sur la mission *Engagements financiers de l'État* précédemment mise en réserve, les ajustements ont été conséquents avec la première loi de finances rectificative (LFR 1) du 16 août 2022 puis, dans une moindre mesure, de la LFR 2 du 1^{er} décembre 2022.

La LFR 1 a ouvert 11,886 Md€ de crédits évaluatifs sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, afin de tenir compte des effets de la hausse de l'inflation et des taux d'intérêt sur la charge de la dette. Elle a par ailleurs rétabli les crédits annulés par le décret d'avance.

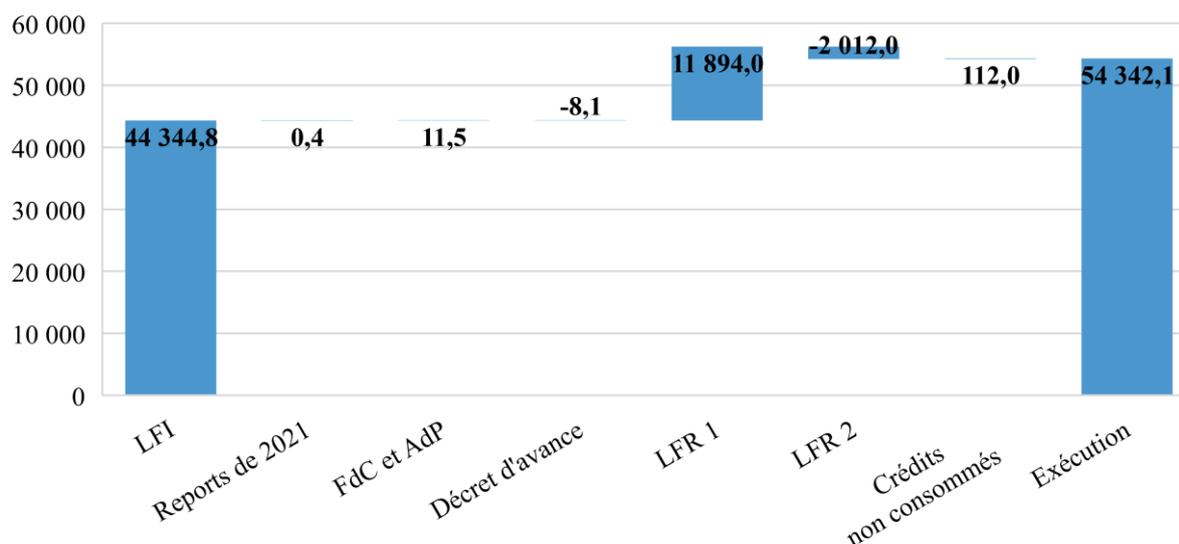
La LFR 2 a annulé plus de 2 Md€ de crédits évaluatifs sur le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* en raison d'une sinistralité moins forte qu'anticipée des prêts garantis par l'État (PGE), en sus d'annuler des CP pour des montants allant de 2 à 7,5 M€ sur les programmes 145, 336 et 344.

Au total, la mission a bénéficié de 54,23 Md€ de CP ouverts au titre de l'exercice 2022, soit près de 10 Md€ de plus qu'initialement prévu.

Tableau n° 1 : ouverture des crédits de la mission *Engagements financiers de l'État* (CP, en M€) en cours d'exercice 2022

	P 114	P 117	P 145	P 336	P 344	P 369	Mission
Ouverture en LFI	3 500,9	38 656,0	60,2	57,0	185,6	1 885,0	44 344,7
Décret d'avance	-	-	- 1,4	- 2,3	- 4,4	-	- 8,1
LFR 1	-	11 886,0	1,4	2,3	4,4	-	11 894,1
LFR 2	- 2 002	+ 2	- 2,4	- 2,7	- 7,4	-	- 2 012,5
Fonds de concours pour Dexia et SFIL (cf. point 2.4)					11,5		
Total	1 499,0	50 544,0	58,2	54,3	189,7	1 885,0	54 230,2

Source : Cour des comptes, données Chorus

Graphique n° 4 : passage de la LFI à l'exécution (CP, en M€)

Source : direction générale du Trésor

III - Des dépenses en forte hausse, un décalage entre prévision et exécution lié aux charges d'intérêt et à la sinistralité des prêts

Alors que la dépense baissait en tendance depuis 2017, en lien avec la trajectoire des taux d'intérêt et de la charge de la dette³, l'année 2022 marque une inversion de tendance. Deux effets jouent dans le même sens : d'une part, la hausse des taux d'intérêt à la fois plus rapide et

³ La variation des taux d'intérêt contribue à l'évolution de la charge de la dette avec d'autres facteurs tels que le volume de dette et l'inflation.

plus importante que prévue sur le programme 117, d'autre part, la sinistralité en matière d'appel en garantie de l'État sur le programme 114, même si celle-ci a été ajustée à la baisse (cf. Partie 2). Ces deux effets expliquent en grande partie la hausse des crédits consommés en 2022 de 41 % par rapport à l'exercice précédent (+ 15,92 Md€).

Tableau n° 2 : exécution 2017-2022 par programme (CP - en M€)

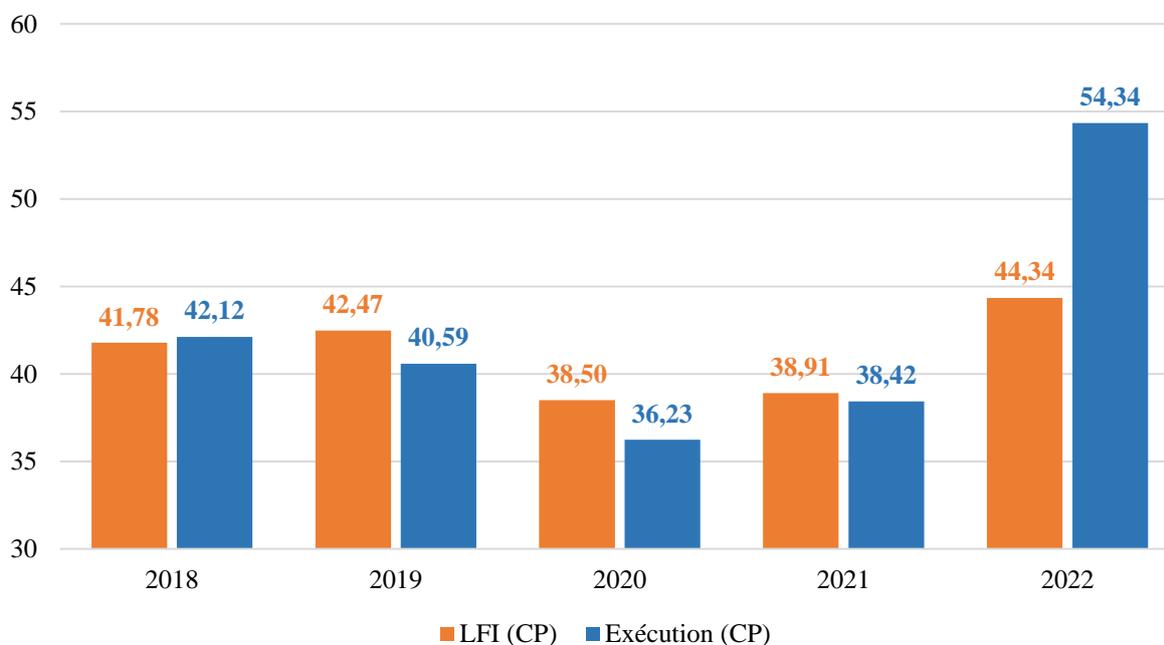
Programme	114	117	145	168	336	338	344	369	Total mission
2017	35	41 697	97	261	87	-	174	-	42 351
2018	45	41 541	101	143	100	-	190	-	42 120
2019	77	40 256	73	Supprimé	2	-	178	-	40 586
2020	93	35 802	58	Supprimé	98	-	179	-	36 230
2021	298	37 807	65	Supprimé	62,5	-	191	-	38 424
2022	1 512	50 713	56	Supprimé	-	-	175	1 885	54 342

Source : Cour des comptes, données Chorus

Les réserves de précaution constituées début 2022 pour un faible montant (2,4 M€ pour le programme 145 et 2,67 M€ pour le programme 336) ont été annulées par la LFR 2.

En conséquence, l'écart entre la prévision en LFI et l'exécution s'élève à près de 10 Md€ en 2022, alors qu'il restait inférieur à 2 Md€ de 2017 à 2021 (cf. graphique n° 5).

Graphique n° 5 : écarts constatés entre LFI et exécution 2017-2022 (CP, Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus. N.B. : l'analyse en AE est écartée pour éviter que les 165 Md€ d'AE du P369 n'écrasent le reste des programmes.

La ventilation des dépenses par titre s'écarte nettement de celle des autres dépenses de l'État, puisqu'elles relèvent pour 93,3 % du titre 4 (charge de la dette). Les dépenses d'intervention (1,654 Md€, soit 3,0 % du total contre 1,4 % en 2021) et de fonctionnement (1,975 M€, soit 3,6 %, contre 0,2 % en 2021) restent marginales, bien qu'en forte hausse (cf. graphique n° 6).

Les dépenses d'intervention se composent à 86 % de dépenses du programme 114 (1,424 Md€ en 2022), à 10 % de celles du programme 344 (175 M€) et à 3 % du programme 145 (55 M€). La hausse des dépenses provient en majeure partie de l'évolution de la sinistralité des PGE (+ 1,181 Md€ entre 2021 et 2022 sur le programme 114) et, à titre accessoire, d'un appel en garantie intervenu en 2022 au profit de la Caisse des dépôts et consignations (+ 25 M€) et de l'augmentation des appels en garantie de l'assurance-prospection (+ 10 M€)⁴.

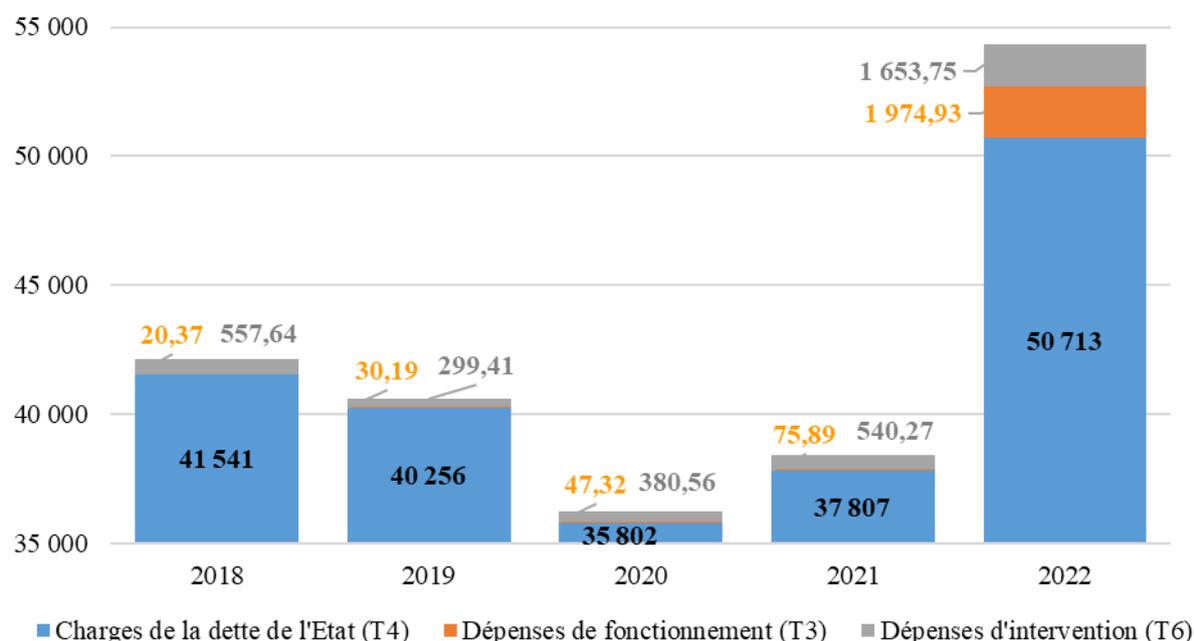
La hausse des dépenses de fonctionnement (+ 1,889 Md€) est due à l'enregistrement de l'intégralité des CP du programme 369 en titre 3, qui en représente 95,4 % (1,885 Md€). Cette budgétisation en dépenses de fonctionnement est liée au circuit financier mis en place, qui voit transiter la dépense de l'État par la Caisse de la dette publique (CDP), alors que, par destination, ces dépenses relèvent de la charge et de l'amortissement de la dette ; ce faisant, elle fausse la lecture par titre des crédits et des dépenses du budget de l'État.

Les 4,6 % de dépenses de fonctionnement restantes proviennent du programme 114 et s'élèvent à 88,8 M€ (dont 84,1 M€ pour l'action 04, qui concernent l'assurance prospection). Depuis 5 ans, hors programme 369, la hausse des dépenses de fonctionnement (+ 86 M€ par rapport à 2017) s'explique par les versements effectués par le programme 114 pour abonder le compte de commerce – *Soutien financier au commerce extérieur*⁵. En effet, s'agissant de versement du budget général vers un compte spécial, les dépenses sont enregistrées en exécution en titre 3 « dépenses de fonctionnement »⁶.

⁴ Sur le programme 145, les versements de primes épargne-logement ont diminué de 8 M€.

⁵ Les dépenses des programmes 145 et 344 sont respectivement de 7,8 K€ et de 1,0 K€.

⁶ Toutefois, les dépenses finales, effectuées sur le compte de commerce, sont à destination des entreprises assurées, ce qui explique que les crédits prévus en loi de finances le soient en titre 6 « dépenses d'intervention ».

Graphique n° 6 : les dépenses 2018-2022 de la mission par titre (CP, en M€)

Source : Cour des comptes, données Chorus

IV - Des restes à payer importants, en raison du traitement de la dette Covid

Les programmes 114, 117, 336 et 338 ne comportent pas d'engagements non soldés au titre des exercices précédents. En revanche, les trois autres programmes de la mission fonctionnent sur une logique d'engagement initial des AE, couvertes chaque année par des CP.

Tableau n° 3 : restes à payer des programmes de la mission

Programmes	Restes à payer (en M€)		
	Au 31/12/2020	Au 31/12/2021	Au 31/12/2022
P.145 – Épargne	0,21	0,13	0,13
P.344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	1 707	1 396	1 221
P. 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19	-	-	163 115

Source : direction générale du Trésor et direction générale des finances publiques

Les restes à payer du programme 145 – *Épargne* correspondent aux frais et commissions de gestion des primes d'épargne logement du quatrième trimestre 2022 (AE engagées et non payées).

À la création du programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, la totalité des 3 Md€ d’AE a été engagée. Ces AE sont couvertes chaque année par des CP correspondant aux versements réalisés dans le respect des échéanciers des conventions signées avec les collectivités et qui doivent s’étaler jusqu’en 2028.

À la création du programme 369 en 2022, le surcroît de dette lié au covid-19, estimé à 165 Md€, a donné lieu à l’engagement de ce montant en AE, alors que seuls 1 885 M€ ont été ouverts en CP sur cet exercice. Lors des exercices ultérieurs seront ouverts les CP permettant d’atteindre, en cumulé et en théorie d’ici 2042, le montant des AE initialement engagées. Par son ampleur, ce décalage entre les AE et les CP a pour effet de rendre moins lisibles les analyses budgétaires pluriannuelles fondées sur les restes à payer. De surcroît, alors qu’elle n’est pas d’une nature différente du reste de la dette de l’État, seule cette fraction de dette « covid » fait l’objet de crédits et de dépenses budgétaires pour son amortissement, au risque d’une confusion entre opérations budgétaires d’une part et opérations de financement d’autre part.

Les reports généraux de crédits non consommés en 2021 concernent le seul programme 145 et restent minimes (0,40 M€ en AE et 0,39 M€ en CP).

V - Des dépenses budgétaires cotées neutres sur l’environnement

Dans le « Rapport sur l’impact environnemental du budget de l’État » annexé au PLF pour 2022, l’impact sur l’environnement des dépenses rattachées à la mission *Engagements financiers de l’État* qui appartiennent au périmètre de l’État est neutre à près de 100 %.

Tableau n° 4 : répartition des dépenses budgétaires et fiscales de la mission en fonction des cotations

Montants cotés (en Md€)	Crédits budgétaires	Dépenses fiscales
Favorable	0,06	0,06
Sans impact	43,00	5,38
Total	43,06	5,44

Source : Cour des comptes. N.B. : les crédits budgétaires prévus en PLF pour 2022 étaient en 2022 d’un montant de 43,06 Md€ mais les dépenses fiscales d’un montant de 4,735 Md€ dans le PLF ont été estimées à 5,81 Md€ en première estimation fin 2022, avant consolidation en 2023 des résultats des campagnes déclaratives, notamment pour l’impôt sur le revenu.

Les dépenses favorables s’élèvent à 0,12 Md€ (dont 0,06 Md€ de crédits budgétaires et 0,06 Md€ de dépenses fiscales). Elles correspondent à deux actions du programme 145 – *Épargne* :

- l’exonération des intérêts des livrets de développement durable, estimée à 56,0 M€ en PLF 2022 (contre 54,0 M€ en exécution 2021 et 52 M€ en PLF pour 2021), en ce que cette dépense fiscale facilite l’orientation de l’épargne vers le financement de PME innovantes et la réalisation de projets en faveur de l’environnement et de la transition énergétique ;
- les dépenses liées à l’épargne-logement, pour 60,1 M€ inscrits au PLF 2022, du fait de la modulation des bonifications des plans épargne-logement en fonction du diagnostic énergétique du logement (contre 64,6 M€ en exécution 2021, et 52 M€ en PLF pour 2021).

Concernant les garanties publiques à l'export opérées par Bpifrance Assurance Export (AE) (assurance-crédit export pour couvrir les banques contre le risque de non remboursement des crédits octroyés aux acheteurs étrangers pour l'achat de biens et services français, ou pour couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leurs contrats pour des motifs politiques), les crédits n'interviennent que pour compenser d'éventuels déficits, par exemple si les indemnisations liées aux sinistres sont supérieures à la somme des primes d'assurance et des récupérations sur d'anciens sinistres.

La procédure d'assurance-crédit n'ayant occasionné aucune dépense budgétaire depuis de nombreuses années, elle ne peut pas être cotée sur la base de la politique de financement export actuelle. Si des crédits évaluatifs étaient ouverts sur le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* en vue de compenser un éventuel déficit de la procédure (en cas de sinistralité importante sur les crédits), les crédits pourraient être cotés de la même façon que les dossiers à impact environnemental, favorable, défavorable ou mixte bénéficiant de ces garanties.

En effet, il existe un mécanisme incitatif de « bonus climatique » qui vise à augmenter l'assiette de l'assurance-crédit dont peuvent bénéficier les projets ayant un impact favorable sur la transition écologique (11 bonus ont été octroyés en 2021 pour l'assurance-crédit à l'export). Il est ouvert, en 2022, aux projets affectés à l'autonomie énergétique susceptibles de répondre à l'appel lancé pour une enveloppe de 5 M€ dans le cadre du plan de résilience.

Ces garanties s'inscrivent dans le chantier d'évaluation du caractère durable de la politique de soutien au commerce extérieur, commencé en 2022, qui repose sur une méthode proche de la taxonomie européenne. Une fois déterminées les transactions du portefeuille de Bpifrance AE satisfaisant cette taxonomie, les travaux consisteront en 2024 à déterminer en leur sein, la part de transactions « durables »⁷.

Par ailleurs, la France s'est engagée lors de la COP 26 de novembre 2021 à mettre fin à partir du 1^{er} janvier 2023 au soutien à l'export lié à des projets du secteur des énergies fossiles non munis de dispositifs d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Dans une optique de transition énergétique, il reste toutefois possible d'accorder des garanties publiques pour des projets de centrales électriques fossiles (liquides ou gazeux) qui améliorent l'intensité en carbone du mix énergétique du pays de destination, conformément à la doctrine du « plan climat pour les financements export » du 12 octobre 2020.

Enfin, la coalition « *Export Finance for Future* » lancée en avril 2021 promeut l'arrêt des financements exports aux hydrocarbures au niveau international et incite, dans un cadre multilatéral, au soutien de projets durables. Les contenus « énergies fossiles » et « énergies renouvelables » des portefeuilles d'assurance-crédit des agences de crédit export des États membres de la coalition ont été publiés en juin 2022 et attestent pour la France de la diminution du soutien public export au secteur des énergies fossiles et de la hausse du soutien public export au secteur des énergies renouvelables.

⁷ Au cours de l'année 2021, 22 %, soit 2,6 Md€ des flux, sur un ensemble de 12 Md€ de polices de garanties accordées par l'État, étaient éligibles à la taxonomie européenne. En termes d'encours (stocks), 35 %, soit 21,4 Md€ de créances garanties concernaient des dossiers éligibles à la taxonomie, sur un total de 60,4 Md€.

Chapitre II

Des écarts entre la prévision et l'exécution

I - Programme 114 – *Appels en garanties de l'État* : une sollicitation inférieure à la prévision, des risques toutefois élevés

1 - Des garanties accordées sur des montants élevés de prêts et de fonds

Les conditions d'octroi de la garantie de l'État sont fixées par l'article 34 de la Lolf qui dispose que « *la loi de finances de l'année [...] autorise l'octroi des garanties et fixe leur régime* ». Parmi ces garanties, on retrouve notamment le dispositif exceptionnel de prêts garantis par l'État (PGE), instauré par l'article 6 de la LFR 1 pour 2020, qui devait permettre de soutenir le financement bancaire des entreprises pour un montant plafond de 300 Md€.

Depuis le 30 juin 2022, les PGE dit « classiques » ont pris fin et sont remplacés par les PGE « Résilience » créés le 7 avril 2022, et dont la durée a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023 par arrêté du 19 septembre 2022, conformément aux dispositions législatives (article 6 de la LFR pour 2020). Ces prêts visent à soutenir la trésorerie des entreprises affectées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine⁸. Les TPE et les PME peuvent aménager la période de remboursement de ce prêt comme elles disposaient de cette faculté pour les PGE classiques sur 2 à 4 années supplémentaires, et donc jusqu'à 10 ans⁹, sous l'égide de la Médiation du crédit de la Banque de France.

Les caractéristiques des PGE « Résilience » sont très proches des premiers. Ils peuvent couvrir jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires annuel moyen au cours des trois dernières années. Ils sont entièrement cumulables avec le ou les PGE déjà obtenus et dont le plafond d'emprunt représente quant à lui 25 % du chiffre d'affaires. Les entreprises détentrices d'un PGE pourront donc emprunter au total jusqu'à 40 % de leur chiffre d'affaires.

Ces évolutions normatives n'ont pas eu d'effet sur les dépenses budgétaires de l'exercice 2022, car les garanties pour les prêts « Résilience » n'ont pas été appelées.

⁸ Par exemple, par la hausse du prix de certaines matières premières, des ruptures de chaînes d'approvisionnement, la suspension de paiements en provenance de la Russie ou d'Ukraine ou la perte de débouchés commerciaux, etc.

⁹ Depuis 2022, la durée de remboursement des PGE, initialement de six ans, peut être allongée de quatre ans pour les TPE, et la durée de différé, d'une année ou de deux sur option, de six mois supplémentaires.

Du 30 juin 2022 au 31 décembre 2022, un nombre de 1 023 dossiers de PGE « Résilience » a été décaissé pour un montant d'encours de prêt cumulé de 488,1 M€ représentant un risque de 439,3 M€. Ces PGE Résilience s'ajoutent aux dossiers de PGE « classiques » octroyés jusqu'au 30 juin 2022, qui comptent en particulier quatre PGE accordés à de grandes entreprises par arrêté interministériel (en raison de leur nombre de salariés et de leur chiffre d'affaires) pour un montant total d'encours de 153,5 M€, garantis à hauteur de 80 % (122,8 M€).

Hors PGE, six dispositifs de garantie ont été mis en place pour un total maximal garanti de 6,35 Md€ (cf. tableau n° 5).

Tableau n° 5 : nouveaux dispositifs et montant maximal de garanties associé en 2022, hors PGE (en M€)

Objet et bénéficiaire de la garantie de l'État ou du fonds de garantie	Maximal garanti	État d'avancement au 31/12/2022
Garantie de l'État aux emprunts contractés par une société chargée de la réalisation d'opérations de construction et de réhabilitation d'écoles primaires sur le territoire de la commune de Marseille ¹⁰	650	Pas d'appel en garantie
Fonds de garantie des opérateurs de voyages et de séjours ¹¹ - Caisse centrale de Réassurance	1 500	En attente de validation de la Commission européenne
Garantie autonome à première demande inconditionnelle et irrévocable de l'État est accordée aux obligations émises en 2022 par l'Unédic ¹²	4 000	Pas d'appel en garantie
Garantie de l'État à un prêt de l'AFD en faveur de la République du Congo	67,5	Pas d'appel en garantie
Garantie de l'État à la BERD au titre de deux prêts : Naftogaz & UkrZalznitsa	100 (50x2)	Pas d'appel en garantie
Garantie de l'État accordée à la Banque de France pour la mise en place d'un dispositif de conversion en euros des espèces libellées en devise ukrainienne (hryvnia) pour les personnes déplacées ukrainiennes bénéficiaires de la protection temporaire	32	Pas d'appel en garantie
Total	6 349,5	-

Source : direction générale du Trésor

¹⁰ La société publique des écoles marseillaises, dont la ville de Marseille et l'État sont actionnaires, est chargée par la ville de la rénovation de 188 écoles. Elle sera financée par une subvention de l'État et des emprunts d'une durée maximale de 35 ans qui seront remboursés via des redevances versées par la ville. La garantie des emprunts de la société, qui porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant en principal de 650 M€, n'a pas encore été activée. Elle doit faire l'objet d'une convention entre l'État et la société.

¹¹ Un fonds public de « Garantie des opérateurs de voyages et de séjours » (FGOVS) a été instauré par la loi de finances pour 2022.

¹² Garantie accordée chaque année en loi de finances à l'Unédic pour qu'il puisse procéder à des émissions obligataires, pour les emprunts obligataires visant à couvrir le besoin de financement nécessaire à la continuité de l'indemnisation du chômage.

L'encours total sur lequel portent les garanties de l'État s'est accru en 2022 de près de 12 Md€¹³, qui inclura l'encours des nouveaux dispositifs mentionnés ci-dessus pour atteindre 962 Md€¹⁴ : l'encours portant sur les dettes garanties a baissé de près de 20 Md€, celui sur les garanties liées à des missions d'intérêt général a crû de 42 Md€ du fait de l'augmentation des garanties apportées aux épargnants. Les garanties de passif auraient baissé de plus de 6 Md€.

Tableau n° 6 : encours des engagements hors bilan de l'État (en Md€)

<i>Catégories d'engagements</i>	<i>Exemples</i>	31/12/2021	31/12/2022*
<i>Dettes garanties</i>	PGE, FESF, FGAS, Dexia, Unédic, AFD, UESL	319	299,9
<i>Garanties liées à des missions d'intérêt général</i>	Bpifrance Assurance export, CFDI, livrets d'épargne, Natixis...	591	632,8
Garanties de passif	CNP, CNIEG, CNAVTS, SNPE, Puymorens	36	29,4
Total		945	962,1

Source : compte général de l'État 2021 (donnés provisoires) et direction générale du Trésor, *données provisoires en date du 29 mars 2023

Enfin, il peut être mentionné que la LFI pour 2023 a créé le Fonds de garantie publique pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité et pour les contrats d'affacturage et risques d'assurance-crédit liés à ces mêmes contrats. La gestion administrative de ce fonds sera confiée à la Caisse centrale de réassurance (CCR). Les défauts anticipés sur ce fonds sont évalués en LFI pour 2023 à 100 M€.

2 - Des dépenses dominées par les appels en garantie des prêts garantis par l'État

Lorsqu'elle est appelée, la garantie de l'État donne lieu à une dépense budgétaire à partir du programme 114 – *Appels en garantie de l'État*. Depuis 2019, la DGFIP centralise le recensement des garanties octroyées par l'État au moyen du « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État », appelé par son acronyme « Tigre », à partir du recueil des contributions des ministères. Le directeur général du Trésor assure quant à lui le recensement des garanties de l'État pour les seuls dispositifs relevant du périmètre des ministères financiers. Il s'agit de crédits évaluatifs.

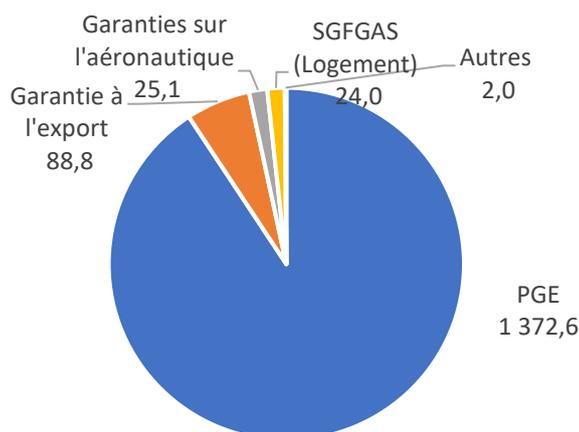
Pour l'exercice budgétaire 2022, 1,51 Md€ de crédits ont été consommés sur le programme 114 sous Chorus. Les PGE représentent plus de 90 % des volumes appelés en garantie (1,37 Md€ pour la période allant de décembre 2021 à novembre 2022). Ces appels en

¹³ Données provisoires en attente de l'arrêté définitif des comptes certifiés par la Cour.

¹⁴ Source : CGE prévisionnel 2022 (périmètre dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif). Au-delà des engagements hors bilan retracés ci-dessus, une partie des encours fait désormais l'objet de provisions inscrites au bilan (6,05 Md€ en 2022 dont 4,82 Md€ au titre des PGE, contre 6,2 Md€ en 2021, 8,9 Md€ en 2020, 1,9 Md€ en 2019 et 3,5 Md€ en 2018). De même, les promesses de garantie sont retracées dans un autre agrégat (données à venir pour 2022, 9,2 Md€ en 2021, 10,8 Md€ en 2020, 7,7 Md€ en 2019 et 7 Md€ en 2018).

garanties étaient d'un montant de 191,18 M€ l'an passé entre décembre 2020 et novembre 2021. Le nombre des appels en garantie a ainsi presque décuplé en une année. Les autres appels en garantie proviennent de dispositifs préexistants à la crise sanitaire (cf. tableau n° 9).

Graphique n° 7 : répartition par dispositif des dépenses appelées en garantie du P 114, en M€



Source : Cour des comptes

3 - Des dépenses budgétaires élevées mais inférieures à la prévision en 2022 sur les PGE, des appels minimes sur les autres dispositifs de crise

Les prêts garantis par l'État, une sinistralité en 2022 nettement plus élevée qu'en 2021 mais inférieure à la prévision

Les estimations transmises en août 2021 pour la préparation du PLF pour 2022, qui prévoyaient 2,65 Md€ de pertes en 2022, ont été révisées à 2,3 Md€ en janvier 2022 et à 2 Md€ en juillet 2022 sur la base des modélisations de la Banque de France (cf. encadré).

L'évolution des modalités d'estimation des pertes sur les PGE

Les estimations se fondent sur les données Fiben, produites par la Banque de France, sur la base des données de Bpifrance, qui estiment le risque de défaut à horizon un an de chaque entreprise réalisant plus de 750 K€ de chiffre d'affaires¹⁵. Comme les données Fiben ne fournissent le risque de défaut qu'à horizon d'un an, des hypothèses sont posées pour l'évolution des faillites sur la durée de vie des PGE.

Le scénario sur l'évolution des défaillances d'entreprises a depuis évolué pour abandonner la notion d'année de « crise » et d'année « normale ». Depuis juillet 2022, les estimations des pertes font l'hypothèse d'une évolution des défaillances sur l'ensemble de la durée de vie des PGE équivalente à l'évolution des défaillances observée durant la période 2009 – 2015 qui correspond à une période de dégradation de l'activité et de reprise lente, accompagnée de défaillances élevées.

En décembre 2022, 26 730 dossiers de PGE, sur un total de 800 550 (pour un volume de 780 290 dossiers de PGE au 31 décembre 2021), ont fait appel à la garantie de l'État (contre 2 977 dossiers entre décembre 2020 et novembre 2021)¹⁶.

¹⁵ L'Institut des politiques publiques a également procédé à des estimations mais selon une logique un peu différente, en évaluant la valeur de la garantie pour les banques. Tous ces travaux, établis sur des hypothèses maximalistes en termes de maturité des PGE et de choix par les entreprises d'un différé de deux ans, ont conduit initialement à estimer des taux de défaut de l'ordre de 5 %.

¹⁶ Le nombre de dossiers de PGE se distingue du nombre d'entreprises bénéficiaires de PGE, dont le suivi n'est pas réalisé précisément.

Tableau n° 7 : appels en garantie versés pour les PGE en 2022 et en cumulé jusqu'en janvier 2023 (en M€)

<i>Motif de l'appel en garantie de l'État</i>	Nombre de dossiers		Montant du nominal		Montant garanti		Montant des appels	
	2022	Cumul	2022	Cumul	2022	Total	2022	Cumul
<i>Premier impayé</i>	1	3	0,05	0,234	0,045	0,211	0,0405	0,115
<i>Liquidation amiable</i>	-	1	-	0,075	-	0,067	-	0,061
<i>Liquidation judiciaire</i>	11 410	14 503	627,7	781,5	564,9	703,3	451,5	564,8
<i>Redressement judiciaire</i>	3 876	5 043	508,3	621,7	457,5	559,5	398,4	496,0
<i>Rétablissement professionnel</i>	5	8	0,032	0,065	0,029	0,059	0,021	0,484
<i>Sauvegarde¹⁷</i>	825	1 193	168,4	229,0	151,6	206,1	133,9	183,9
<i>Déchéance du terme du crédit¹⁸</i>	5 144	5 943	238,6	281,6	214,7	253,4	184,6	218,1
<i>Procédure de traitement des sorties de crise</i>	24	26	2,3	2,3	2,05	2,1	1,8	1,8
<i>Procédures collectives étrangères</i>	1	1	0,05	0,05	0,045	0,045	0,039	0,039
<i>Restructuration > 6 ans</i>	8	8	240,0	240,0	216,0	216,0	202,2	202,2
Total général	21 294	26 545	1 785,4	2 156,4	1 606,8	1 940,8	1 372,5	1 664

Source : données Bpifrance, retraitement Cour des comptes

En 2022, les garanties ont été appelées et versées à hauteur de 1,373 Md€ (sur la période allant de décembre 2021 à novembre 2022), pour un total de 1,664 Md€ depuis 2020¹⁹. Ces appels ont concerné pour un peu plus de la moitié des liquidations judiciaires, pour 22,2 % des dossiers de déchéance du terme du crédit et pour 18,99 % des redressements judiciaires (voir tableau n° 7). Le montant nominal sur lequel ont porté ces appels est de 1,785 Md€ en 2022 (contre 238,02 M€ sur 2020-2021).

Le montant de la garantie appelée en 2022 se rapproche du montant de 1,602 Md€ prévu dès la LFI pour 2021. En 2021, le niveau de dépense de 191,2 M€ était en effet très inférieur à la prévision, notamment du fait du différé d'amortissement d'un an. Il était donc attendu que cette dépense prévue en 2021 se réalise sur l'exercice 2022.

¹⁷ La sauvegarde (ordinaire ou accélérée) est une procédure préventive qui doit permettre de traiter les difficultés insurmontables d'une entreprise avant qu'elle soit en état de cessation de paiement. Elle a pour but, par la mise en place d'un plan de sauvegarde, de permettre à l'entreprise de continuer son activité (au besoin en procédant à sa réorganisation), de maintenir l'emploi et de payer ses dettes.

¹⁸ La déchéance du terme est une mesure qui peut être prise par une banque ou par un organisme de crédit si un emprunteur ne paie pas ses mensualités à bonne date.

¹⁹ Le montant cumulé de la dépense de 1 663 M€ se répartit en 5 M€ en 2020, 191 M€ en 2021 (déc. 20 – nov. 21), 1 373 M€ en 2022 (déc. 21-nov. 22) et 94,7 M€ en 2023 (déc. 22, montant qui sera comptabilisé en dépense pour l'État en 2023).

Le coût pour l'État dépendra *in fine* du taux de défaut de l'ensemble des bénéficiaires des PGE. Les estimations disponibles à ce jour ne laissent pas présager un coût massif²⁰. En effet, au 31 décembre 2022, le montant de l'appel en garantie ne représentait que 1,16 % du montant accordé (cf. tableau n° 8).

Tableau n° 8 : répartition en nombre et en montant des dossiers de prêt garanti par l'État octroyés par taille d'entreprise

Taille	Données au 31 décembre 2022					
	Nombre au 31 décembre 2022	Part du total (en %)	Montant restant dû (en Md€ et % du montant accordé)	Durée moyenne avant le terme du remboursement (années)	Part d'entreprises ayant sollicité un différé	Montant de l'appel en garantie (Md€, et en %)
GE	383	0,05	11,9 (73,4 %)	2,6	0 %	0 (0%)
ETI	5 571	0,7	10,6 (57,5 %)	3,3	47 %	0,08 (0,43 %)
PME	156 456	19,54	43,3 (64,4 %)	3,6	55 %	0,77 (1,15 %)
TPE	605 812	75,67	28 (69,8 %)	3,5	53 %	0,8 (1,99 %)
Autres	32 328	4,04	0,9 (74,3 %)	3,5	42 %	0 (0,46 %)
Totaux	800 550	100 %	94,7 (66,1 %)	3,2	53 %	1,66 (1,16 %)

Source : direction générale du Trésor, données de Bpifrance retraitées par la Banque de France. Les données incluent les PGE « Résilience ». *Données provisoires au 29 mars 2023.

Le montant restant dû, qui s'élève à 94,7 Md€ au 31 décembre 2022, bénéficie en valeur absolue aux PME (43 % du total des prêts accordés) et aux TPE (28 %). Ces PME et TPE ont demandé un différé de remboursement pour plus de la moitié de leurs dossiers de PGE.

La provision inscrite au titre des PGE dans le compte général de l'État est de 4,817 Md€ fin 2022 (donnée Chorus). Elle correspond à l'estimation issue du modèle de la Banque de France, qui estime le montant total à provisionner à 6,5 Md€, et duquel sont déduits les appels en garantie en cumulé depuis 2020 (1,66 Md€)²¹.

Le montant des appels en garantie par l'État en 2023 est estimé dans la LFI pour 2023 à 2,58 Md€, dont 1,895 Md€ au titre des PGE en juillet 2022, ce qui représenterait les trois quarts des dépenses du programme 114.

Le fonds de garantie paneuropéen, un démarrage lent, un appel très inférieur aux anticipations aboutissant à une sous-exécution notable

Le fonds de garantie paneuropéen a été créé par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur la base de contributions d'États membres de l'UE dans le but de protéger les entreprises touchées par les effets de la pandémie. S'appuyant sur un montant de garantie de 23,7 Md€ au 30 septembre 2022, il permet à la BEI de fournir rapidement des prêts, des

²⁰ Cour des comptes, « Le déploiement des prêts garantis par l'État », rapport public annuel 2022, février 2022.

²¹ Pour mémoire, une provision de 2,3 Md€ au titre des appel de garantie de l'État a été prévue pour 2022 dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2022-2027²¹, pour une provision totale de 7,8 Md€ sur la période, plus prudente que le modèle actualisé de la Banque de France.

garanties, des fonds propres et d'autres instruments financiers, afin d'appuyer essentiellement des petites et moyennes entreprises (voir annexe n° 4).

Ce fonds paneuropéen de garantie est de nature temporaire, avec une période d'investissement initialement fixée jusqu'au 31 décembre 2021. La date limite pour que les intermédiaires financiers déploient les garanties et donc décaissent a été étendue de décembre 2021 à juin puis décembre 2022²².

Trois appels en garantie ont eu lieu en 2022, en mars, septembre et décembre, pour un total de 6,2 M€ dont 1,2 M€ pour la France. Ce montant est très éloigné de l'estimation, bien supérieure, établie pour la LFI pour 2022 (471 M€). Ce moindre appel en garantie s'explique par la mise en œuvre retardée du fonds. Bien que le déploiement se soit accéléré depuis la fin du premier semestre, ce retard tient au laps de temps nécessaire entre l'approbation des opérations, la signature, puis le décaissement aux bénéficiaires finaux (qui est de 3 à 6 mois en moyenne). Les effets de retard se reportent dans le niveau de sinistralité. Les appels en garantie continueront en 2023.

Les autres dispositifs de garantie nés de la crise sanitaire : une exécution budgétaire pour le moment peu élevée

La crise sanitaire a nécessité la mise en place de dispositifs de garantie porteurs de risques élevés du fait des montants en jeu. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous. Parmi ces dispositifs de crise, seuls les PGE et le fonds paneuropéen ont donné lieu à des appels en garantie en 2022.

²² Hors produits d'achat d'actifs titrisés dits ABS (*asset backed securities*) qui peuvent être décaissés jusqu'à fin 2023.

Tableau n° 9 : garanties émises par l'État en réponse à la crise de la Covid-19 (en Md€)

Dispositifs	Montant maximal garanti par la France	Nominal sur lequel portent les garanties	Nominal total Fin 2021	Nominal total Fin 2022	Montant des dépenses budgétaires associées en 2022
<i>PGE</i>	300	143 Md€ de PGE accordés	97 (part garantie par l'État)	96,2	1,37
<i>Activation d'une réassurance publique sur les encours d'assurance-crédit</i>	10	2 Md€ de pertes maximales au titre de CAP Relais 8 Md€ d'encours maximum au titre de CAP et CAP+	CAP Relais a pris fin le 30 juin 2021 1,2 Md€ d'encours souscrits au titre des dispositifs CAP et CAP+ qui ont pris fin en 2021		
<i>Mise en place d'une réassurance des crédits-export de court terme</i>	5	1,68 Md€ (sommées des garanties délivrées par Capfranceexport et Capfranceexport+)	0,312	0,088	0
<i>Programme européen SURE</i>	4,407	100 Md€ pour l'ensemble de l'UE ²³	94,4 (pour l'ensemble de l'UE)	98,4 (pour l'ensemble de l'UE)	0
<i>BEI – Fonds paneuropéen</i>	4,7	24,4 Md€ pour l'ensemble des contributeurs	23,2 (pour l'ensemble des contributeurs)	21,4 (pour l'ensemble des contributeurs, 23,7 pour le Comité des contributeurs) ²⁴	0,0012 (pour la France)
<i>Prêt au FMI</i>	2,5 ²⁵	Principal (2,5 Md€) et intérêts	Pas de tirage en 2021	Pas de tirage en 2022	
<i>Relèvement du plafond d'autorisation prêt France FMI</i>	0,5	Non pertinent	Non activé en 2021	Non activé en 2022	
<i>Prêt AFD outre-mer</i>	0,9	0,955	0,480	0,955	0
<i>Prêts participatifs relance</i>	20	Garantie jusqu'à 30% de l'encours du principal des créances acquises par le fonds de garantie. Fin 31/12/23	0,443	1,37	0
<i>Obligations Relance</i>			0,114	1,07	0
Total mesures en garantie	348,0				

Source : direction générale du Trésor

²³ La France ne garantit que sa quote-part.

²⁴ Chiffres au 30/09/2022. L'écart entre le montant approuvé par le Comité des contributeurs et le montant signé de la garantie s'explique par des annulations (correspondant aux opérations approuvées qui ne sont in fine pas signées et sont donc annulées) et par une sous-consommation des autorisations globales.

²⁵ Libellé en DTS à 2 Md DTS. Le taux officiel de change au 14/01/2021 est de 1 DTS = 1,2145 €.

4 - Les garanties antérieures à la crise sanitaire, des montants moins élevés

L'essentiel des dépenses du programme 114 concernent, hors PGE, le financement des appels en garantie pour les secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé, l'Unédic et l'AFD, ainsi que les encours des procédures de garantie publique à l'exportation gérées jusqu'en 2016 par la Coface et depuis par Bpifrance Assurance Export (cf. annexe n° 5).

Au total, les dépenses budgétaires pour ces dispositifs anciens se sont élevées à près de 138 M€ en 2022. En raison d'une surévaluation de la sinistralité en LFI pour 2022, la sous-exécution de la dépense a été de plus de 65 M€.

Tableau n° 10 : dispositifs antérieurs à la crise sanitaire et dépense budgétaire 2022 (en M€)

Dispositifs	Montant maximal pouvant être garanti	Montant effectivement garanti (au 31/12/2022)	CP ouverts en LFI 2022, fondée sur la sinistralité estimée en préexercice	Montant appelé en 2022/ dépense budgétaire	Écart entre prévision et exécution
Assurance prospection	Aucun	106	109	84,1	- 24,9
Garantie du risque exportateur	Aucun	501	18	2,9	- 15,1
Garantie de change	Aucun	259	1	1,8	+ 0,8
Sous-total « développement international »			128	88,8 ²⁶	- 39,2
Aéronautique ²⁷	1 202,3	1 202,3	25,1	25,1 ²⁸	0
SGFGAS ²⁹	Aucun	59 244	50,4	24,0	- 26,4
TOTAL			203,5	137,9³⁰	- 65,6

Source : direction générale du Trésor

N.B. : la définition des dispositifs de développement de l'économie française sont détaillés en annexe n° 6, sachant que les dispositifs non mentionnés dans ce tableau sont soit non utilisés (garantie du risque économique) soit structurellement excédentaires (financement de la construction navale et Cap Francexport et Cap Francexport +), sans risques de dérapage budgétaire établis.

²⁶ Versés sur le compte de commerce 915 – Soutien financier au commerce extérieur (retraçant les opérations relatives aux garanties publiques de soutien à l'export - Bpifrance Assurance Export) afin de compenser les déficits nets de trésorerie de 2021.

²⁷ Le PGE « aéronautique » bénéficie aux fournisseurs et aux plateformes de la filière, pour lesquels le plafond d'emprunt, qui tient compte du montant des stocks, a été relevé.

²⁸ Versés à la Caisse des dépôts et consignations au titre des difficultés d'Airbus et de ses partenaires.

²⁹ Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété.

³⁰ S'ajoutent 1,2 M€ versés à la BEI pour trois appels en garantie du fonds de garantie paneuropéen ; 0,5 M€ versés à la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) pour trois appels en garantie dans le cadre de la convention de garantie environnementale entre SNPE et SAFRAN et 0,3 M€ versés à la Caisse régionale de Crédit Agricole de la Corse pour trois appels en garantie au titre du « protocole HIREL ».

II - Programme n° 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* : un écart élevé entre prévision et exécution dû aux évolutions de l'inflation et des taux

Les crédits du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* viennent équilibrer la section 1 (« opérations relatives à la dette primaire et à la gestion de la trésorerie ») du compte de commerce 903 - Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État³¹. Les crédits consommés sur le programme 117 correspondent ainsi à la charge nette de la dette et de la trésorerie avant opérations de contrats d'échange de taux d'intérêt (swaps). Il s'agit de crédits évaluatifs qui relèvent exclusivement du titre 4.

En 2022, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État a atteint 50,71 Md€, soit 12 Md€ de plus que les estimations de la LFI pour 2022. Cet écart a été comblé par le réajustement massif de 11,886 Md€ de crédits ouverts en LFR 1.

Cet écart procède pour l'essentiel de la charge d'indexation du capital des OATi et OAT€i, titres indexés respectivement sur l'inflation en France et en zone euro. En effet, l'impact d'une variation de l'inflation, à la hausse ou à la baisse, se répercute directement sur l'ensemble de l'encours total de ces titres, qui représente près d'un dixième du total de la dette de l'État³². Le PLF pour 2022 précisait que « *L'estimation pour 2022 de la provision pour charge d'indexation du capital des titres indexés s'appuie sur les prévisions d'inflation (prix à la consommation hors tabac) retenues pour la construction du projet de loi de finances 2022 soit +1,5 % en moyenne annuelle pour la France et pour la zone euro* ». La provision pour indexation du capital des titres indexés pour 2022 s'élevait dans le PLF à 4,055 Md€. La dépense d'indexation du capital des titres indexés s'est finalement élevée à 15,53 Md€ sur 2022³³.

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

³¹ Au total, le compte de commerce 903 a été alimenté à hauteur de 51 537 M€ dont 50 713 M€ du P117 et 824 M€ provenant du programme 355 consacré à la reprise de la dette SNCF.

³² Avec un encours d'OATi et OAT€i de 236 Md€ en 2021, une hausse des prix à la consommation de 1 % en France et dans la zone euro une année *N* entraîne la même année une augmentation de la charge d'intérêts d'un peu plus de 2 Md€.

³³ Dont 2,6 Md€ pour les OAT indexées sur l'inflation française et 12,9 Md€ pour les OAT indexées sur l'inflation européenne.

III - Programme n° 145 – *Épargne* : une exécution budgétaire proche de la dotation initiale, des dépenses principalement fiscales

Le programme 145 – *Épargne*, doté de 60,2 M€ en AE et CP en LFI pour 2022, a pour objectif de contribuer à la mobilisation de l'épargne pour le financement de secteurs prioritaires de l'économie, principalement le logement.

PEL et CEL : rappels de fonctionnement

Le taux d'ouverture du Plan épargne logement (PEL) est fixé au moment de son ouverture et garanti pendant toute la durée du plan³⁴. Il est complété par le Compte épargne logement (CEL), plus souple. Le CEL est rémunéré en fonction du taux du livret A (2/3 du taux du livret A). Il est fixé à 1,25 % brut depuis le 1^{er} août 2022.

Depuis début 2018, les PEL sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %.

Pour les CEL ouverts après le 1^{er} janvier 2018, les intérêts sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %. Pour les CEL ouverts avant le 1^{er} janvier 2018, les intérêts générés sont exonérés d'impôt sur le revenu, mais soumis aux prélèvements sociaux.

Les PEL et CEL ouverts depuis 2018 ne donnent plus droit à une prime d'État.

Pour les PEL et CEL ouverts avant le 1^{er} janvier 2018, il est possible d'obtenir une prime d'État. Pour les CEL, cette prime, octroyée si le prêt accessible avec le CEL est utilisé, correspond à 50 % des intérêts acquis, dans la limite de 1 144 €. Pour les PEL le montant et les conditions d'octroi de la prime varient selon la date d'ouverture du PEL. Elle est toutefois plafonnée à 1525 €.

Le programme retrace essentiellement les dépenses d'intervention que sont le versement de la prime à laquelle ont droit les titulaires de plans épargne-logement (PEL) ou de comptes épargne-logement (CEL) dans les conditions fixées par la réglementation (cf. *infra*).

Lui sont aussi rattachées les dépenses fiscales liées aux produits d'épargne, dont, à titre principal, l'exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement, de l'abondement ou d'un partage de plus-value, aux plans d'épargne salariale et aux plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs ou obligatoires (2 060 M€ en 2022) et les exonérations ou impositions réduites sur le revenu des intérêts de produits d'épargne comme les assurances-vie (pour 1 348 M€ en 2022) ou de sommes versées en épargne salariale (297 M€ en 2022), pour un montant évalué à 5,4 Md€ dans le PLF pour 2023.

Les crédits budgétaires ont été exécutés à hauteur de 56 M€ en AE et en CP, en sous exécution de 4 M€ (-6,7 %) par rapport à la LFI pour 2022. La prévision d'exécution des dépenses fiscales 2021 est évaluée à 5,4 Md€ dans le PLF pour 2023 (voir *infra*), soit près de cent fois plus que le montant des crédits budgétaires consommés.

³⁴ 2 % pour les PEL ouverts à partir du 1^{er} janvier 2023 (ce taux s'applique également aux PEL ouverts entre février 2015 et janvier 2016), 1 % pour les PEL ouverts entre le 1^{er} août 2016 et le 31 décembre 2022, 1,5 % pour les PEL ouverts entre février et juillet 2016, 2,5 % pour les PEL ouverts entre août 2003 et janvier 2015, 3,27 % pour les PEL ouverts entre juin 2000 et juillet 2003 et 2,61 % pour les PEL ouverts entre juillet 1999 et mai 2000.

La dépense budgétaire baisse depuis 2010³⁵. L'exécution s'établit comme suit :

Tableau n° 11 : exécution du programme 145 (2013-2022)

Exécution (CP, en M€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
01-Épargne logement	572,8	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0	72,3	57,7	64,6	55,9
02-Instruments de financement du logement	3,1	2,6	2,2	1,7	1,3	1,0	0,5	0,1	0,3	0,08
Programme 145	575,9	385,4	253,5	123,1	97,1	101,0	72,9	57,8	64,9	56,0

Source : direction générale du Trésor

La quasi-totalité des dépenses sont des dépenses d'intervention qui financent le remboursement par l'État des primes versées aux épargnants lors de la clôture des PEL et des CEL. La LFI pour 2018 a supprimé l'exonération de l'imposition sur les revenus des intérêts de l'épargne-logement et la prime d'État, précédemment versée à la clôture de ces produits à la condition qu'un prêt épargne-logement soit souscrit (pour les PEL ouverts après le 12 décembre 2002).

Compte tenu des conditions de temps posées pour être éligible à la prime d'État, l'impact de cette suppression a été limité durant les quatre premières années suivant son entrée en vigueur. Les données pour 2022 laissent entrevoir un nombre relativement faible de clôtures de PEL des générations 2018 et suivantes.

De plus, la baisse des taux observable depuis le milieu des années 2010 a pu pousser les épargnants à conserver ces produits ayant gardé des taux de rendement positifs et relativement élevés par rapport aux autres produits d'épargne. La hausse actuelle des taux pourrait remettre au moins partiellement en question l'attractivité relative des PEL face aux autres produits d'épargne, voire aboutir à la clôture de certains d'entre eux bénéficiant d'un taux moins compétitif (voir note de bas de page 30) et donc au paiement de primes pour les PEL antérieurs à 2018. Aussi, dans son rapport de juin 2022 sur l'épargne réglementée, la Cour des comptes a-t-elle recommandé de « *mettre en place un dispositif permettant de réduire les avantages de taux dont bénéficient les PEL souscrits avant 2011* »³⁶.

Il peut y avoir un décalage entre AE et CP sur le programme 145. Par exemple, 123 633 € ont été payés en février 2022 au titre d'AE engagées en 2021 et correspondant aux frais et commissions de gestions des PEL du dernier trimestre 2021. Au 31 décembre 2022, l'encours des AE restant à payer est de 129 571 € ; son versement interviendra en 2023. Là encore, le décalage vient des frais de gestion du dernier trimestre de l'exercice considéré mais les montants concernés restent mineurs.

Au 30 septembre 2022, l'encours des PEL et CEL s'élevait à 322,5 Md€ contre 328 Md€ fin 2021. Sur les neuf premiers mois 2022, l'encours total marque un léger fléchissement comparativement à la croissance continue de l'encours de dépôts constatée depuis 2013

³⁵ En 2010, la dépense budgétaire s'élevait à 1,3 Md€ sur le programme.

³⁶ Cour des comptes, *L'épargne réglementée*, juin 2022.

(235,5 Md€). Sur les trois premiers trimestres 2022, le nombre de PEL et leur encours total d'ouvertures par trimestre décroissent régulièrement. L'évolution du contexte économique 2022 probablement doublée par un effet d'attente de la part des ménages sur l'évolution du taux de rémunération des PEL 2023³⁷ peuvent expliquer ce constat.

IV - Programme n° 344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque : une exécution cohérente avec la prévision

Le programme 344 retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux 581 collectivités territoriales³⁸ ayant souscrit des prêts et contrats financiers structurés à risque créé par l'article 92 de la LFI pour 2014. Ce fonds prend en charge une partie des indemnités de remboursement anticipé que les collectivités ont à verser pour se défaire de ces contrats.

Le périmètre du fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque

Ce fonds recouvre :

- une aide aux collectivités ayant remboursé par anticipation ces emprunts structurés à risque, dont le versement fractionné sera versé par l'Agence de services et de paiement (ASP) jusqu'en 2028. Au 31 décembre 2022, elle concerne 881 prêts³⁹ pour un montant définitif de 2,36 Md€ ;
- à titre dérogatoire et subsidiaire, la prise en charge d'une partie des intérêts dus sur les échéances dégradées au-delà du taux d'usure du contrat au titre duquel le fonds de soutien intervient. Cette aide triennale⁴⁰, reconductible jusqu'au terme du contrat ou jusqu'en 2028 sur demande expresse de la collectivité n'est pas applicable aux emprunts indexés sur la parité EUR/CHF. Elle n'a pas été sollicitée en 2022 ;
- l'aide à la gestion de l'encours de dette structurée, limitée à 2,5 M€ par an pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, qui n'a pas été sollicitée en 2022.

Dans le cadre de la seconde campagne d'aides « de petit montant » qui a débuté à la fin de l'année 2021, au 31 décembre 2022, 82 prêts détenus par 74 collectivités ont été soldés pour un montant total de 8,55 M€. Dès réception des avenants signés par les collectivités et par les préfetures, 15 prêts détenus par 14 collectivités devraient être soldés, probablement durant le premier semestre 2023 pour un montant de 1,35 M€.

La Cour a procédé à l'analyse de ce dispositif dans le cadre de son rapport public annuel de 2018⁴¹.

³⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2023, le taux de rémunération des PEL est fixé à 2 % contre 1 % auparavant.

³⁸ Étendues à leurs groupements, établissements publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours.

³⁹ Dont 74 prêts relevant initialement du dispositif dérogatoire ayant fait l'objet d'un remboursement anticipé entre 2016 et 2020.

⁴⁰ Cf. article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014.

⁴¹ Cour des comptes, « *La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques* », février 2018, page 93 et suivantes.

Une large part des 3 Md€⁴² d'AE ouvertes en 2015 a été engagée dès cet exercice. Ce fonds n'a pas été réouvert à l'examen de nouveaux dossiers lors de l'examen des lois de finances suivantes. Le montant initial d'AE a été ajusté à quatre reprises pour le rapprocher des besoins financiers nécessaires pour couvrir l'ensemble des demandes d'aides. Une partie du reliquat des AE n'ayant pas induit la consommation de CP a été retirée par étapes (43,5 M€ en 2016, 50 M€ en 2017, 250 M€ en 2018 et enfin 120 M€ en 2021). Une opération neutre de rattachement et d'annulation d'AE et de CP issus de fonds de concours pour Dexia et la SFIL est réalisée chaque année pour 11,5 M€ (voir annexe n° 3).

La comptabilité budgétaire est désormais cohérente avec les engagements juridiques du dispositif. Il en résulte un écart faible entre les engagements budgétaires non couverts par les paiements et les restes à payer effectifs au regard des conventions signées, ce qui n'était pas le cas en 2019 et 2020⁴³.

Au 31 décembre 2022, le montant des restes à payer sur les AE définitivement engagées s'élève à 1,396 Md€, montant identique à celui de fin 2021 et les engagements budgétaires non couverts par des paiements s'élèvent à 1,221 Md€. Le montant des restes à payer par rapport aux conventions signées évolue régulièrement en raison des avenants pouvant matérialiser le passage de certains prêts du dispositif d'aide dérogatoire au dispositif d'aide de droit commun à la suite de refinancements de prêts opérés par certaines collectivités.

**Tableau n° 12 : montant des engagements budgétaires et des restes à payer au 31/12
(en M€)**

	2020	2021	2022
Engagements budgétaires non couverts par des paiements	1 707	1 396	1 221
Restes à payer par rapport aux conventions signées	1 583	1 388	1 206
Différentiel	124	8	15

Source : DGFIP

Le fonds est définitivement engagé à hauteur de 2,52 Md€ fin 2022. Aucune AE n'a été engagée ou désengagée en 2022, ni votée en loi de finances pour 2023.

Les CP sont versés à l'ASP pour le paiement des aides aux collectivités. Un montant de 185,65 M€ de CP a été ouvert en loi de finances pour 2022⁴⁴ dont 175 M€ ont été consommés⁴⁵.

⁴² Initialement doté de 50 M€ d'AE en LFI pour 2014 puis de 1,4 Md€ d'AE supplémentaires en LFI pour 2015, le fonds a été porté à 3 Md€ d'AE par la loi de finances rectificative pour 2015.

⁴³ La Cour avait formulé une recommandation allant dans le sens de cet ajustement dans la NEB 2019, suivie en gestion à partir de 2021.

⁴⁴ Le total des CP ouverts était de 197,1 M€ après report de CP et fonds de concours ; celui des crédits disponibles de 189,7 M€ après gel initial, surgels et annulation de crédits gelés.

⁴⁵ L'ASP bénéficiait au titre du fonds d'un solde de trésorerie de 4,6 M€ qui lui a permis de décaisser un total de 192,6 M€ en 2022, les ressources disponibles ayant été pour l'année égales aux décaissements.

V - Programme n° 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la Covid-19* : une volonté de traçabilité au prix d'une perte de lisibilité budgétaire

Dans son rapport de juin 2021 intitulé « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise », la Cour des comptes avait mentionné plusieurs éléments à prendre en compte dans la gestion de la dette de sortie de crise. Il était par exemple précisé que si l'identification de la dette liée à la crise sanitaire permettait « *de faire la pédagogie sur les différentes origines de la dette publique* », il n'était en revanche « *pas évident qu'il soit justifié de traiter différemment le surcroît de dette lié à la crise sanitaire par rapport aux dettes contractées par les administrations publiques avant la crise* ».

La loi de finances pour 2022 a créé un nouveau programme budgétaire 369 – *Amortissement de la dette liée à la Covid-19* inscrit sur la mission *Engagements financiers de l'État*. Ce programme vise à retracer de manière distincte, dans les comptes publics, l'amortissement progressif du surcroît de dette de l'État imputable à la crise sanitaire. Si ce programme répond à un objectif de pédagogie et à une volonté de traçabilité de la dette liée à la crise sanitaire, ses modalités d'application aboutissent à une perte de lisibilité budgétaire, voire à une confusion entre opérations budgétaires et opérations de financement.

Le surcroît de dette lié à la crise, estimé⁴⁶ à 165 Md€⁴⁷, doit être progressivement amorti grâce à l'affectation d'une fraction de 5,9 % des recettes fiscales nettes dégagées au-delà de leur niveau de 2020, retracées sous forme de crédits budgétaires du P369⁴⁸. Les 165 Md€ ont été entièrement inscrits en AE pour 2022, ce qui provoque un écart majeur entre les AE et CP de la mission et en réduit la lisibilité budgétaire.

Une fois calculés, ces crédits correspondent à une dotation de la Caisse de la dette publique (CDP), effectuée par le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, conformément à la LFI pour 2006. La CDP est un établissement public administratif créé par l'article 32 de la LFR pour 1986, susceptible d'intervenir sur le marché secondaire pour en assurer la liquidité et pour amortir des titres de dette publique, concourant ainsi à la qualité de la signature de l'État. La volonté de traçabilité aboutit donc à un montage budgétaire complexe, en plusieurs temps et finalement peu clair.

⁴⁶ L'estimation résulte de l'écart entre l'évaluation de la trajectoire du déficit de l'État qui existait, fin 2019, en LFI pour 2020 et celle observée lors de la crise sur les exercices 2020 et 2021.

⁴⁷ Somme à laquelle s'ajoutent les 65 Md€ du surcroît de dette sociale liée à la crise sanitaire, qui ont déjà été intégrés dans le transfert de 136 Md€ de dette sociale de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss) vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) effectué à l'été 2020 (loi organique n° 2020-991 et la loi ordinaire n° 2020-992 du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie).

⁴⁸ Les modalités de calcul de l'abondement annuel de l'État à la CDP sont prévues par la LF pour 2022. Le chiffre de 5,9% est celui qui permet, avec les hypothèses de trajectoire de croissance définies lors du PLF 2022 d'amortir 165 Md€ de principal de dette entre 2022 et 2042.

Une première inscription budgétaire en LFI pour 2022, à hauteur de 1,88 Md€ en CP a été effectuée en LFI 2022. L'AFT a indiqué au rapporteur spécial de l'Assemblée nationale⁴⁹ que le montant des CP inscrits dans chaque PLF était « définitif » : en cas de modification de la prévision du volume des recettes avant l'adoption du PLF ou en cours d'année, l'ajustement ne sera pas réalisé par voie d'amendement ou en LFR.

Enfin, cette innovation, si elle conduit à l'ajout d'une nouvelle ligne « *Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement* » dans la partie Ressources du tableau de financement de l'État, n'entraîne pas d'autres conséquences pour la gestion opérationnelle de la dette par l'AFT. Ce fonctionnement ne modifie en effet en rien le montant de dette que l'État doit rembourser aux investisseurs, et concrètement, rien ne distingue spécifiquement les titres émis pendant les années 2020 et 2021 des autres titres de dette.

Enfin, aucune AE supplémentaire n'est inscrite dans la LFI pour 2023 puisque les AE ont été engagés en 2022. Les crédits budgétaires sont ouverts en CP à hauteur de 6,586 Md€.

VI - Deux programmes n'ayant pas consommé de crédits en 2022

1 - Programme n° 336 – *Dotation du mécanisme européen de stabilité : une absence de rétrocession en 2022 des intérêts négatifs perçus en 2021*

Le mécanisme européen de stabilité (MES) instauré en 2012 repose sur un capital souscrit par les États dont la monnaie est l'euro, selon une clé de contribution de 20,2471 % pour la France. Le capital autorisé du MES est fixé à 704,8 Md€ et se compose de parts libérées (80,5 Md€) et de parts appelables (624,3 Md€). La souscription de la France au capital autorisé est de 142,6 Md€, dont 16,3 Md€ de parts libérées. Les dépenses à ce titre (16,3 Md€) sur le programme 336 ont eu lieu de 2012 à 2014⁵⁰, sans qu'il n'y ait eu de versement ultérieur.

Le MES avait effectué trois dépôts de fonds auprès de la Banque de France en 2012 pour un montant total de 31 Md€. Compte tenu du taux négatif appliqué à la facilité de dépôt (-0,4 % depuis mars 2016, puis -0,5 % à partir de septembre 2019)⁵¹, la Banque de France a prélevé mensuellement les intérêts dus sur ces dépôts. En 2022, le MES a fortement réduit ses placements auprès de la Banque de France, passant de 11,7 Md€ de dépôts en janvier 2022 à un montant quasi-nul en fin d'exercice. Cette diminution s'explique par le fait que le MES a probablement obtenu, avec la remontée des taux, des opportunités d'investissement plus attractives.

⁴⁹ [Engagements financiers de l'État \(assemblee-nationale.fr\)](http://assemblee-nationale.fr)

⁵⁰ 6,5 Md€ en 2012, 6,5 Md€ en 2013 et 3,3 Md€ en 2014.

⁵¹ La BCE a adopté pour la première fois en juin 2014 un taux de dépôt négatif. Elle l'a encore abaissé en mars 2016, le taux passant de -0,3 % à -0,4 %. Il est passé de -0,4 % à -0,5 % sur décision de la BCE du 12 septembre 2019, entrée en vigueur à partir du 18 septembre 2019. Il est depuis remonté à 0% le 27 juillet 2022 et 0,75% le 14 septembre 2022.

Par courrier du 10 mai 2017 et suivant la pratique allemande, le ministre des finances s'était engagé auprès du directeur général du MES à assurer la neutralité du placement des fonds à la Banque de France sur le capital de l'institution. Il indiquait que la France était disposée à restituer au MES l'équivalent des intérêts qui seront perçus par la Banque de France sur ce dépôt, sous réserve que d'autres États membres prennent un engagement similaire. Cet engagement concernait les années suivantes, dans les mêmes conditions et tant que le taux de la facilité de dépôt serait maintenu négatif.

Conformément à la recommandation de la Cour des comptes dans l'analyse de l'exécution budgétaire pour 2019, cette dépense avait été prévue en LFI pour 2021 au titre du programme 336. En 2021, 62,3 M€ avaient été versés au titre des intérêts de l'exercice 2020, pour une prévision en LFI de 79 M€ (surestimation de 16,6 M€).

En LFI pour 2022, un montant de 57 M€ de crédits a été ouvert sur le programme 336 afin de permettre la rétrocession par la France des intérêts négatifs perçus en 2021 sur la fraction du capital du MES placée à la Banque de France. Devaient être rétrocédés au MES en 2022 54,3 M€ d'intérêts au titre de l'exercice 2021.

Cependant l'engagement pris en mai 2017 de rétrocéder les intérêts perçus était conditionné au respect de l'engagement similaire de l'Allemagne, au titre du placement de la fraction complémentaire du capital du MES à la Bundesbank. L'Allemagne ayant décidé de ne pas procéder à cette rétrocession en 2022, aucun versement n'a été effectué par la France. Les crédits ouverts en LFI pour 2022 au titre du programme 336 n'ont donc pas été consommés. Leur annulation n'a été que partielle (2 M€).

La remontée des taux devrait limiter le montant des intérêts négatifs dus au MES en 2023 au titre de l'exercice 2022⁵².

2 - Programme n°338 – *Augmentation de capital de la BEI* : aucune ouverture de crédits et une exécution budgétaire nulle en 2022

Le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI* n'a fait l'objet d'aucune ouverture de crédits en 2022, la dernière augmentation de capital ayant eu lieu en 2013.

Aucune modification du capital de la BEI n'a eu lieu depuis le 1^{er} mars 2020 à la suite de la montée au capital symétrique de la Pologne et de la Roumanie. Cette modification s'était traduite par une légère hausse du capital de la BEI et une évolution minimale des quotes-parts de chacun des 27 États actionnaires. Depuis cette date, la quote-part de la France – premier actionnaire de la Banque aux côtés de l'Allemagne et de l'Italie – est restée fixe à 18,78 %. Elle correspond à un capital souscrit pour la France de 46,72 Md€ dont 4,17 Md€ de capital libéré et 42,56 Md€ de capital non libéré (et callable).

Aucun appel de capital non libéré n'a été sollicité par la BEI auprès de ses actionnaires et par conséquent aucun versement n'a été effectué par la France en 2022 à ce titre, d'où une absence d'ouverture de crédits au titre du programme 338 et une exécution budgétaire nulle en 2022.

⁵² À la date d'instruction, le MES n'avait pas encore notifié d'intérêts à rétrocéder en 2023 du fait de l'exercice 2022.

Chapitre III

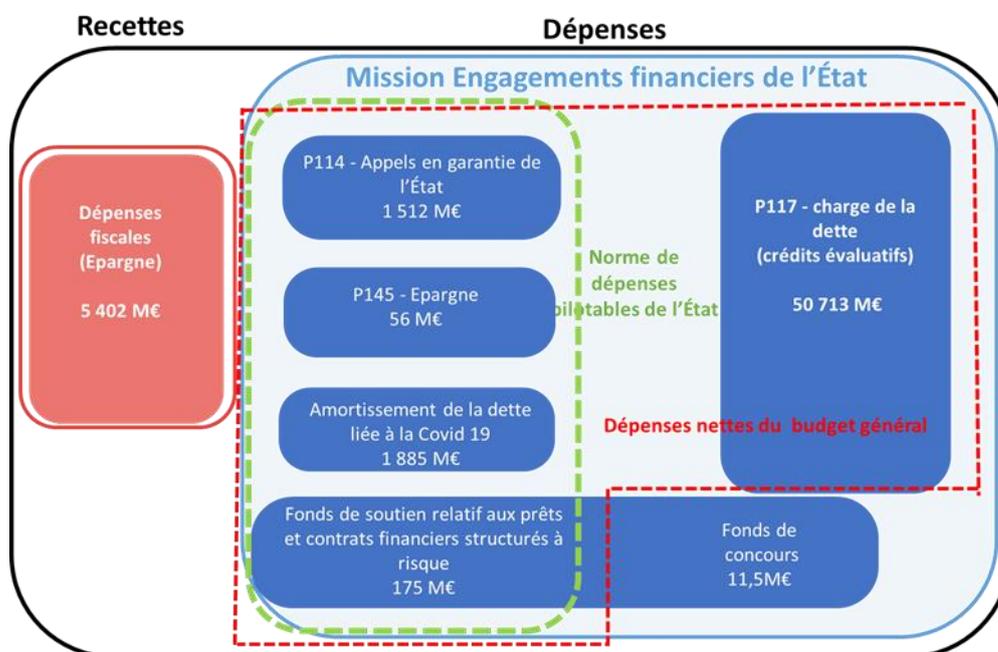
Les moyens consacrés à la charge de la dette et à l'épargne

La mission *Engagements financiers de l'État* se compose de crédits budgétaires dont une grande partie n'est pas incluse dans la norme de dépenses pilotables de l'État applicable jusqu'en 2022⁵³, à savoir l'intégralité du programme 117 – *Charge de la dette*. En complément des dépenses budgétaires, elle totalise 5,40 Md€⁵⁴ de dépenses fiscales rattachées au programme 145 – *Épargne*.

⁵³ La norme de dépenses pilotable de l'État résulte de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Le projet de loi de programmation pour 2023-2027 ne reprend pas ce concept et lui substitue une norme de dépense totale.

⁵⁴ Chiffrages 2021 Cour des comptes sur la base des prévisions 2021 inscrites dans le PLF 2022 et complétées pour les dépenses fiscales non chiffrées (« nc ») par les derniers chiffrages connus.

Graphique n° 8 : présentation élargie de l'exécution 2022 des dépenses budgétaires de la mission et des dépenses fiscales associées (en M€)



Source : Cour des comptes, données Chorus. Le choix est fait de ne retenir que les programmes « actifs », ayant consommé des crédits en 2022.

Cette partie analyse successivement les dépenses fiscales de la mission (3.1), et l'évolution de la dépense totale sur moyenne période (3.2), avant de revenir sur les améliorations possibles en matière de performance.

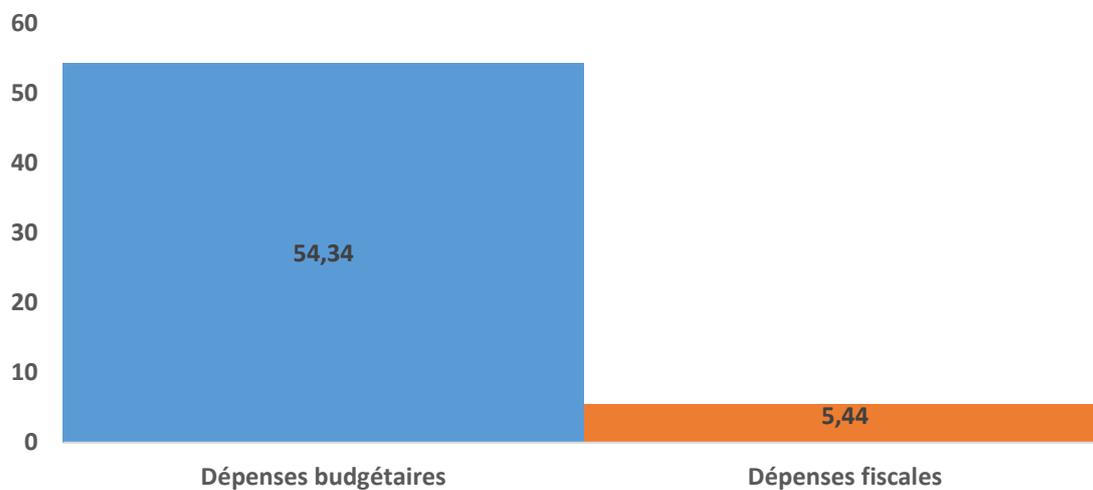
I - Des dépenses fiscales consacrées pour moitié à l'épargne salariale

Plus de vingt dépenses fiscales sont rattachées à titre principal au programme 145 – *Épargne*, parmi lesquelles les exonérations d'impôts applicables à l'assurance-vie, à l'épargne salariale, à l'épargne-logement, au livret A et assimilés, au plan d'épargne populaire, au livret de développement durable ou au livret d'épargne populaire. Elles sont évaluées en 2022 à 5,402 Md€⁵⁵, un niveau stable par rapport à l'exécution 2021, et elles représentent un dixième environ des dépenses budgétaires de la mission en 2022.

La répartition par grandes finalités de ces dépenses fiscales montre la priorité donnée à l'épargne salariale et la réduction progressive des avantages associés à l'épargne logement et sur livrets.

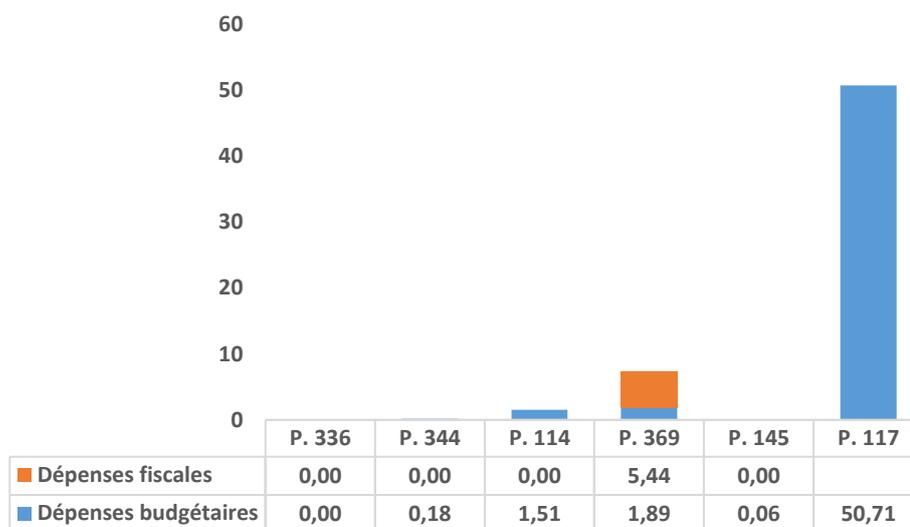
⁵⁵ Chiffrages 2021 Cour des comptes sur la base des prévisions 2021 inscrites dans le PLF 2022 et complétées pour les dépenses fiscales non chiffrées (« nc ») par les derniers chiffrages connus.

Graphique n° 9 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (en Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus

Graphique n° 10 : dépenses budgétaires et fiscales par programme (en Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus

**Tableau n° 13 : dépenses fiscales rattachées au programme 145 –
Épargne présentée par regroupements thématiques (au périmètre 2022)**

<i>Regroupement (en M€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Épargne salariale</i>	1 930	1 610	1 681	1 801	1 882	2 078	2 170	2 494	2 663	2 516	2 647
<i>Assurance vie</i>	1 400	1 584	1 802	1 573	1 530	1 486	1 596	1 426	1 351	1 238	1 348
<i>Épargne logement</i>	580	672	710	696	714	709	854	428	435	411	419
<i>Livrets (A, PEP, LDD, LEP, bleus, jeunes)</i>	964	1 375	1 418	1 074	833	667	727	337	397	269	295
<i>SPPICAV</i>	40	40	47	370	480	480	650	850	1 000	660	675
<i>Autres</i>	67	99	117	125	149	123	119	99	89	53	54
Total	4 981	5 380	5 775	5 639	5 588	5 543	6 116	5 634	5 935	5 147	5 438

Source : Cour des comptes avec données PLF - Tome II - Voies et moyens actualisées à partir des données définitives

* Société à Prépondérance Immobilière à Capital Variable

Les dépenses fiscales liées à l'épargne salariale ont progressé de 37 % depuis 2012. Elles représentent 49 % des dépenses fiscales rattachées au programme 145 en 2022.

Les dépenses fiscales concernant l'épargne logement (PEL et CEL) sont en légère hausse entre 2021 et 2022, passant de 411 à 419 M€. Elles ont diminué de moitié depuis 2019. Cela constitue une réelle modification de tendance puisque cette dépense fiscale avait connu une progression continue entre 2009 et 2018 en raison de la hausse des intérêts rentrant dans son champ (intérêts de moins de 12 ans). Depuis le 1^{er} janvier 2018, les intérêts des PEL et CEL, ouverts à partir du 1^{er} janvier 2018, sont soumis au prélèvement forfaitaire unique à 30 %. Par conséquent, la dépense fiscale sur les PEL/CEL devrait être amenée à s'éteindre progressivement.

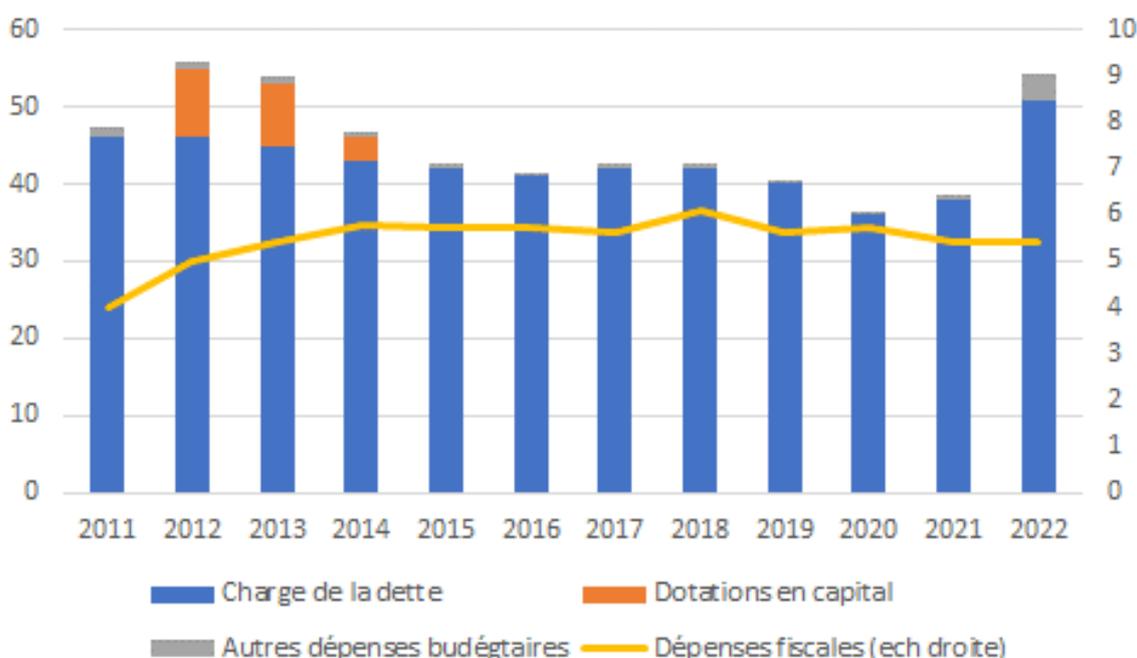
Les dépenses fiscales sur les livrets (livrets A, LDD, etc.) sont aussi en forte diminution (- 60 % par rapport à 2018), avec une prévision de 295 M€ en 2022. Ces dépenses fiscales, qui ont fortement augmenté entre 2009 et 2014, passant de 890 M€ à 1,4 Md€, diminuent depuis 2014, en lien avec la baisse du rendement sur ces livrets réglementés. Leur part dans les dépenses fiscales rattachées au programme 145 – *Épargne* passe de 25 % en 2014 à 5,5 % en 2022. Elle devrait toutefois augmenter à l'avenir, compte tenu du nouvel attrait potentiel de ces livrets lié à l'augmentation de leurs taux de rémunération.

Les exonérations à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) représentent désormais environ 0,675 Md€, soit près de 12,5 % des dépenses fiscales totales.

II - Une évolution sur moyenne période des dépenses budgétaires dictée par la charge de la dette

Sur une période de douze ans, les moyens de la mission *Engagements financiers de l'État*, pris dans leur acception la plus large, ont fortement varié. Plusieurs composantes peuvent être distinguées.

Graphique n° 11 : dépense budgétaire et fiscale⁵⁶ sur la période 2011-2022 (Md€)



Source : Chorus

L'évolution de la charge de la dette constitue le socle de la mission et explique la plus grande part des évolutions de la dépense de la mission.

Les dotations en capital, ponctuelles et étroitement liées au contexte économique et financier *post* crise financière ont, durant les années 2012 à 2014 fortement augmenté les dépenses de la mission. Elles ont trait à des engagements européens (mécanisme européen de stabilité, recapitalisation de la banque européenne d'investissement dans le cadre du pacte européen pour la croissance et l'emploi de 2012) ou bilatéraux (recapitalisation de Dexia conjointement avec la Belgique).

Les autres dépenses budgétaires de la mission (épargne, majorations de rentes jusqu'en 2018, emprunts à risques à partir de 2015, MES) sont marginales dans l'évolution globale de la dépense. Ces charges ont toutefois diminué d'environ 1 Md€ depuis 2010, principalement sous l'effet de la réduction des dépenses du programme 145 – *Épargne*, résultante du désintérêt pour les PEL en tant qu'outil de financement de l'acquisition d'un logement (voir *supra*), compensée en partie par la hausse des dépenses générées par les appels en garantie sur les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire. Depuis cette année, les dispositifs issus de la crise sanitaire, notamment en matière de garantie (PGE, dispositifs internationaux) ont toutefois pris une ampleur plus large qui a amené une augmentation des dépenses de la mission hors charge de la dette.

Enfin, les dépenses fiscales, dont le périmètre a très peu évolué, ont fortement progressé jusqu'en 2014 puis se sont stabilisées à près de 5,5 Md€.

⁵⁶ La chronique de dépenses fiscales est établie sur la base du périmètre 2022.

III - Un suivi de la performance à améliorer

L'appréciation de la performance est inégale selon les programmes de la mission, mais elle pourrait dans son ensemble être revue et améliorée.

Sur le programme 117, l'architecture de performance est relativement complète. Elle est structurée autour de quatre objectifs⁵⁷, eux-mêmes mesurés par un ou deux indicateurs. Certains de ces indicateurs pourraient être améliorés. Le nombre d'adjudications non couvertes, qui relève du premier objectif, est certes un indicateur mesurable, mais il ne signifierait que de façon trop tardive d'éventuelles difficultés : une adjudication non couverte procéderait d'une situation réellement tendue, voire critique, qu'il conviendrait d'anticiper et de prévenir. De même, l'indicateur 2.1 (« *Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée* »), mesuré par le pourcentage de journées où la cible fixée pour le solde a été atteinte, est indiqué non significatif pour 2019, 2020 et 2021⁵⁸, ce qui fragilise l'intérêt et la pertinence de l'indicateur en question. En effet, même si la remontée des taux devrait rendre cet indicateur plus pertinent à partir de 2023, il aura été non significatif pendant plusieurs années.

De même, la mesure de la performance du programme 114 – *Appels en garantie de l'État* est principalement focalisée sur la couverture du risque exportateur pour les entreprises. Aucun indicateur lié aux PGE n'avait été mis en place dans la mesure de performance du programme en 2022 malgré le caractère prépondérant de ce dispositif dans les risques d'appels en garantie de l'État. Cependant, ce manque devrait être corrigé : un nouvel objectif « Qualité de gestion des prêts garantis par l'État (PGE) par Bpifrance » a été créé pour 2023. Il associe deux indicateurs portant sur l'action 3 « Financement des entreprises et industries » : le premier porte sur le montant des PGE contrôlés sur pièces réalisés au cours de l'année rapporté au montant des PGE appelés en garantie et indemnisés sur la même année⁵⁹, tandis que le second porte sur les délais d'indemnisation des banques et de paiement des commissions. La recommandation formulée par la Cour dans son analyse de l'exécution budgétaire 2021 a ainsi été mise en œuvre. Dans la perspective d'un meilleur suivi de l'exécution budgétaire, la direction du budget propose d'y associer un indicateur rapportant la dépense moyenne des appels en garantie de l'État à la moyenne des recettes non fiscales issues des primes et récupérations de ces mêmes garanties sur trois années glissantes.

Pour le programme 145 – *Épargne*, l'indicateur « Efficience du fléchage de l'épargne réglementée vers le financement du logement social », un sous-indicateur unique qui mesure le « Volume de prêts du Fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville » a été mis en place à partir de 2022. Il se substitue aux deux sous-indicateurs précédents, « Montant d'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du LDDS », qui s'apparentait davantage à un indicateur de coût qu'à un indicateur de performance

⁵⁷ Objectif 1 : Couvrir le programme d'émission dans les meilleures conditions d'efficience et de sécurité.

Objectif 2 : Optimiser la gestion de la trésorerie en fonction des conditions de marché.

Objectif 3 : Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations.

Objectif 4 : Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance.

⁵⁸ Le RAP précise : « *Cet indicateur n'est pas significatif (mention n.s.) lorsque le nombre de journées où une cible a pu être définie est faible* » .

⁵⁹ Montant des contrôles documentaires réalisés sur l'année N rapporté au montant des PGE appelés en garantie et indemnisés sur l'année N-1.

et « Montant de l'avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le Fonds d'épargne », devenu obsolète.

Le volume de prêts du Fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville permet d'apprécier l'utilisation de la ressource épargne réglementée centralisée au sein du Fonds d'épargne. L'évolution de cet indicateur dépend du dynamisme du marché de la construction de logements sociaux et de la disponibilité de ressources de marché concurrentes pour financer le secteur du logement social.

Sur le programme 344, l'indicateur unique vise à « *assurer un versement efficient des aides aux collectivités territoriales, groupements, établissements publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours dans le cadre de la sortie des emprunts à risque* ». Il se traduit par un indicateur de gestion visant à ce que l'ASP s'assure que la mise en paiement ne produit aucun rejet de virement. Or, cet indicateur est systématiquement atteint, ce qui peut révéler plus une défaillance dans sa construction qu'une bonne performance effective. De plus, il évalue l'efficacité du suivi des dossiers par la DGFIP, non son efficience.

Ainsi, dans l'ensemble, si le pilotage de la performance des différents programmes de la mission a commencé à faire l'objet d'amélioration, il pourrait faire l'objet d'une revue d'ensemble afin d'être encore davantage affiné.

RECOMMANDATION UNIQUE

La Cour recommande de proposer pour le projet de loi de finances pour 2024 des indicateurs de performance des programmes de la mission Engagements financiers de l'État plus opérationnels et réalistes (direction générale du Trésor, direction du budget).

Annexes

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

	Nom de la publication	Date
Référé	<u>Le fonds d'épargne</u>	Mars 2017
Rapport public annuel	<u>La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques</u>	Février 2018
Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale	<u>Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation</u>	Juillet 2021
Rapport public annuel	<u>Le déploiement des prêts garantis par l'État</u>	Février 2022
Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale	<u>La gestion de la dette publique et l'efficience du financement de l'État par l'Agence France Trésor</u>	Février 2022
Observations définitives	<u>L'épargne réglementée</u>	Juin 2022
Rapport public thématique, évaluation de politique publique	<u>Les prêts garantis par l'État, une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire</u>	Juillet 2022
Rapport public thématique	<u>Les dispositifs de soutien à l'exportation - Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser</u>	Octobre 2022

Annexe n° 2. suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	(DGT, DB) : Mettre en place un indicateur de performance relatif à la mise en œuvre de la garantie de l'État sur les prêts garantis par l'État (recommandation reformulée).		Un nouvel objectif « Qualité de gestion des prêts garantis par l'État (PGE) par Bpifrance » a été créé pour 2023. Il associe deux indicateurs portant sur l'action 3 « Financement des entreprises et industries » : le premier porte sur le montant des PGE contrôlés sur pièces réalisés au cours de l'année rapporté au montant des PGE appelés en garantie et indemnisés sur la même année, tandis que le second porte sur les délais d'indemnisation des banques et de paiement des commissions.	Mise en œuvre

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre incomplète, mise en œuvre en cours, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

Annexe n° 3. le mécanisme de rattachement de fonds de concours en autorisations d'engagement et la consommation des AE

Une contribution de 11,5 M€ est rattachée, chaque année, au programme 344 en AE=CP. Elle est versée respectivement pour 1,5 M€ par Dexia et pour 10 M€ par la SFIL.

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

L'État a procédé fin 2015 à l'engagement de la totalité des 3 Md€ de dépenses prévisionnelles du fonds, y compris donc les contributions futures de Dexia et de la SFIL.

Au fur et à mesure des rattachements annuels de 11,5 M€, l'État :

- engage les 11,5 M€ d'AE du fonds de concours de l'année ;
- désengage 11,5 M€ sur les 3 Md€ engagés en 2015.

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

Annexe n° 4. P338 et historique de capital de la BEI

Pour éviter que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne conduise à la diminution du capital et la capacité de prêt de la BEI⁶⁰, le conseil d'administration et le conseil des gouverneurs de la BEI ont approuvé en juillet 2018 une opération de remplacement du capital britannique. Le Conseil de l'Union européenne a approuvé la modification des statuts de la BEI en découlant le 15 avril 2019.

Tableau n° 14 : évolution de la part française du capital de la BEI avant et après le Brexit

	Part française au capital de la BEI	dont appelé	dont callable
Avant Brexit	39,2 Md€	3,5 Md€	35,7 Md€
Après Brexit	46,7 Md€	4,2 Md€	42,6 Md€
Évolution	+ 7,5 Md€	+0,7 Md€	+6,9 Md€

Source : données provenant de la DG Trésor

Ainsi, au 1^{er} février 2020, le capital total de la banque s'est maintenu à son niveau de 243,3 Md€ mais la répartition du capital entre les États membres a évolué ; en particulier, le poids de la France dans le capital de la BEI est passé de 16,11 % à 19,20 %. La contribution de chaque État membre à l'opération a été calculée à hauteur de leur nouvelle quote-part respective dans le capital total, soit pour la France une hausse de 0,7 Md€ de capital appelé supplémentaire (19,20 % x 3,5 Md€), entièrement financée sur les réserves de la banque, et une hausse de 6,9 Md€ de capital callable (19,20 % x 35,7 Md€).

Ce niveau de capital total de la BEI de 243,3 Md€ et le poids de ses actionnaires (19,20 % pour la France) n'a cependant été que transitoire car, au 1^{er} mars 2020 est entrée en vigueur une montée au capital asymétrique de la Pologne et de la Roumanie – qui a également fait l'objet d'un accord unanime du Conseil d'administration et du Conseil des gouverneurs de la BEI début 2019, puis a été approuvée par le Conseil de l'Union européenne le 16 juillet 2019. Cette modification a entraîné une légère hausse du capital total de la BEI (+ 5,5 Md€ portant son capital total à 248,8 Md€) et une nouvelle évolution de la quote-part de chacun des États actionnaires, et en particulier, le poids des trois principaux actionnaires (France, Italie et Allemagne) qui a été fixée à 18,78 %, contre 16,11 % avant le Brexit.

⁶⁰ La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne implique que celui-ci n'est plus actionnaire de la BEI, qui perd ainsi le capital appelé britannique (3,5 Md€) et le capital callable britannique (35,7 Md€), soit un total de capital souscrit de 39,2 Md€.

Annexe n° 5. présentation du fonds de garantie paneuropéen

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 la 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.

Ce fonds permet au Groupe BEI d'accroître son appui aux entreprises européennes – principalement aux PME – et dans une moindre mesure à des entités publiques actives dans le secteur de la santé – par la mobilisation de financements supplémentaires pouvant atteindre jusqu'à 200 Md€. Il finance des entreprises qui sont viables sur le long terme mais se trouvent en difficulté dans la crise actuelle. Au moins 65 % des financements sont réservés aux PME et au moins 75 % concernent des mécanismes de partage de risque (garanties, contre-garanties, titrisation etc.) sur des portefeuilles de prêts, contre 25 % maximum pour des financements de type fonds propres.

Les 27 États membres de l'UE ont été invités à constituer une enveloppe de 25 Md€ du Fonds de garantie paneuropéen avec une contribution proportionnelle à leur quote-part du capital de la BEI. Sur les 27, cinq n'y participent pas (Estonie, Hongrie, Lettonie, République tchèque et Roumanie), même si leur participation reste possible. Si leur non-participation était toutefois définitive, la contribution des États membres se limiterait in fine à 24,5 Md€, n'affectant que très marginalement l'objectif de déployer de 200 Md€ de financements. Ces contributions prennent la forme de garanties mais peuvent également inclure un versement initial.

Les garanties couvrent les pertes encourues dans les opérations soutenues par le Fonds de garantie paneuropéen. Toutes les pertes seront supportées de manière proportionnelle par les États membres participants.

Ce Fonds de garantie est de nature temporaire, avec une période d'investissement initiale fixée jusqu'au 31 décembre 2021, pouvant le cas échéant être prolongée de 6 mois avec l'accord d'une majorité d'États contributeurs.

En 2021, la période d'investissement n'a pas été prolongée. Toutefois, le comité des contributeurs⁶¹, dont le rôle est de superviser la mise en œuvre du fonds et d'en approuver la garantie, a ajusté à la marge certaines caractéristiques du fonds pour maximiser son déploiement : il a étendu, de décembre 2021 à décembre 2022, la date limite pour que les intermédiaires financiers déploient les garanties aux bénéficiaires finaux. De même, ce comité a autorisé la BEI à signer jusqu'en février 2022 (et non décembre 2021 comme prévu initialement) des opérations en fonds propres (*equity*) avec les intermédiaires financiers, dans une limite de 5 % du portefeuille total. Enfin, certaines dérogations ont porté sur la constitution du portefeuille des intermédiaires financiers (qui bénéficient de la garantie du PEGF, ce dernier s'appuyant sur des intermédiaires financiers pour octroyer la garantie), pouvant par exemple cibler une proportion plus large de grandes entreprises que ce que prévoyait initialement l'accord.

⁶¹ Constitué des représentants des pays contributeurs du PEGF

Au 30 septembre 2022, le montant total de la garantie approuvée par le Comité des contributeurs s'élève à 23,7 Md€ permettant de mobiliser 188 Md€ de financement.

Le volume de signature s'élève à 24,1 Md€ au 30 septembre 2022, dont 5,2 Md€ ont été décaissés. Le Comité des contributeurs a approuvé au total pour 26 Md€ de garantie pour des opérations à fin novembre 2021, comprenant à la fois des opérations individuelles et des autorisations globales. L'écart entre le montant total approuvé par le Comité des contributeurs (23,7 Md€) et le montant de la garantie approuvée (21,4 Md€) s'explique d'une part par un taux d'annulation élevé d'environ un quart (correspondant aux opérations approuvées qui ne sont in fine pas signées et sont donc annulées) et d'autre part par une sous-consommation des autorisations globales.

Annexe n° 6. Présentation des différentes actions du programme 114

Le programme 114 – *Appels en garantie de l'État* comprend cinq actions auxquelles sont rattachées les différentes garanties accordées par l'État. Quatre actions rassemblent des dispositifs de garantie sur la base de leur finalité socio-économique :

- l'action n° 1 « Agriculture et environnement », concerne principalement le désendettement des exploitants agricoles installés en Corse ;
- l'action n° 2 « Soutien au domaine social, logement, santé », qui porte sur les garanties associées aux prêts à l'accès sociale (PAS), prêts à taux zéro (PTZ, NPTZ, PTZ+, éco-prêt) et au fonds d'épargne ;
- l'action n° 3 « Financement des entreprises et industrie » qui regroupe les appels en garantie au titre des PGE, les garanties à l'industrie relatives aux passifs environnementaux pour la SNPE ; celles liées au soutien du secteur bancaire et celles au titre des opérateurs de voyages et de séjours. Le dispositif d'affacturage à la commande est arrivé à son terme du 30 juin 2022 sans avoir trouvé son public et aucune garantie n'a été appelée pour le financement de la construction navale, la réassurance des risques individuels d'assurance-crédit domestique et des risques de portefeuilles domestique et à l'export ;
- l'action n° 4 « Développement international de l'économie française » concerne l'assurance-prospection, la garantie du risque exportateur, la garantie de change, et la garantie de stabilisation de taux d'intérêt gérée par Natixis pour le compte de l'État. Aucune garantie n'a été appelée pour l'assurance-crédit et la garantie du risque économique.

Annexe n° 7. Dispositifs du développement international de l'économie française

- **Assurance-crédit**

L'assurance-crédit consiste à couvrir, à moyen ou à long terme, les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur étranger public ou privé pour l'achat de biens ou de services français.

Les principaux risques au titre de l'assurance-crédit consistent en une augmentation de la sinistralité des polices, conduisant à une forte augmentation des indemnisations, qui ne serait pas compensée par les récupérations et les primes d'assurance.

L'assurance-crédit est un dispositif structurellement largement excédentaire, qui ne nécessite pas d'appel en garantie du P114.

- **Assurance prospection**

L'assurance prospection a pour objet d'accompagner les actions de prospection commerciale des PME dans les pays étrangers, en indemnisant les dépenses liées à ces actions en cas d'échec total ou partiel de celles-ci. Cette procédure s'adresse aux entreprises implantées en France, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 M€.

Le résultat de l'assurance prospection dépend largement du calibrage du dispositif, qui a largement évolué au cours de la période récente (mise en œuvre de l'avance, montant du remboursement forfaitaire, délai du remboursement, etc.). La commercialisation de l'assurance prospection, produit distribuée en partie par le réseau de Bpifrance, est effectuée afin que le déficit du dispositif ne dépasse pas les crédits budgétaires fixés en LFI.

- **Garantie de change**

La garantie de change permet d'assurer les exportateurs contre la baisse éventuelle du cours des devises de facturation d'un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines. Il s'agit d'un dispositif structurellement équilibré. Néanmoins, en fonction de l'évolution de la volatilité des taux de change, un léger déficit peut parfois être constaté en fin d'année. Dès lors, par prudence, 1 M€ de crédits sont prévus chaque année, sous forme de versement depuis le budget général.

- **Garanties du risque exportateur**

La garantie du risque exportateur recouvre deux types de garanties : la garantie des cautions et la garantie des préfinancements. Le dispositif, qui vise notamment les PME, est également globalement équilibré, en dehors de sinistres particulièrement importants, qui peuvent conduire occasionnellement à dégrader son résultat.