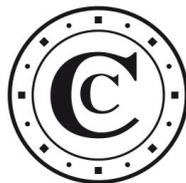


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « Engagements financiers de
l'État »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	13
I - DES ENJEUX FINANCIERS ÉLEVÉS QUI DÉPENDENT PRINCIPALEMENT DE LA CHARGE DE LA DETTE.....	13
II - UNE EXÉCUTION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE	13
III - UNE HAUSSE DES DÉPENSES, DUE AU REMBOURSEMENT DE LA DETTE COVID ET À L'AUGMENTATION DES TAUX D'INTÉRÊTS	14
IV - DES RESTES À PAYER IMPORTANTS EN RAISON DU TRAITEMENT DE LA DETTE COVID	17
V - LA DÉPENSE SUR MOYENNE PÉRIODE : UNE ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DICTÉE PAR LA CHARGE DE LA DETTE	18
VI - L'INCIDENCE DES DÉPENSES SUR L'ENVIRONNEMENT.....	19
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	23
I - LE PROGRAMME N° 117 – <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT,</i> UN AJUSTEMENT MOINDRE QU'EN 2022.....	23
II - LE PROGRAMME N° 114 – <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT :</i> UNE SOLLICITATION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION.....	24
A - La hausse de l'encours sur lequel portent les garanties de l'État	24
B - Des dépenses budgétaires dominées par les appels en garantie des prêts garantis par l'État.....	25
III - LE PROGRAMME N° 344 - <i>FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS</i> <i>ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE</i>	37
IV - LE PROGRAMME N° 145 – <i>ÉPARGNE, DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES EN HAUSSE ..</i>	39
V - LE PROGRAMME N° 369 - <i>AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT</i> <i>LIÉE À LA COVID 19, UNE CONFUSION BUDGÉTAIRE ACCRUE POUR UNE UTILITÉ</i> <i>LIMITÉE</i>	41
VI - DEUX PROGRAMMES À L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE NULLE EN 2023.....	41
A - Le programme n° 336 - <i>Dotation du Mécanisme européen de stabilité</i>	41
B - Le programme 338 – <i>Augmentation de capital de la BEI</i>	42
VII - UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER	42
CHAPITRE III LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.....	47
ANNEXES	49

Synthèse

La mission *Engagements financiers de l'État* regroupe en 2023 sept programmes correspondant à la charge de la dette (programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*), à quatre garanties ou facilités financières accordées par l'État à l'occasion de crises financières successives (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 – *Dotations au mécanisme européen de stabilité*), à un programme 145 – *Épargne* qui vise à orienter l'épargne vers le financement de secteurs prioritaires, auxquels s'ajoute le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement*, qui n'est plus abondé et dont l'exécution est nulle depuis 2013.

À compter de 2024, le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*, qui porte les charges d'intérêt résultant de la reprise de dette de SNCF Réseau par l'État à hauteur de 25 Md€ en 2020 et 10 Md€ en 2022, sera rattaché à la mission *Engagements financiers de l'État*. Jusqu'à l'exercice 2023, il était rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Des crédits de paiement en hausse, principalement du fait de la charge de la dette

La mission comptait 53,52 Md€ d'autorisations d'engagements (AE) et 60,29 Md€ de crédits de paiements (CP) ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2023.

Le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, a été exécuté en 2023 à hauteur de 53,87 Md€, soit plus de 3,2 Md€ au-dessus de la prévision initiale (50,83 Md€). Cette hausse des dépenses tient à la charge de la dette négociable et principalement à la charge d'intérêts relative aux titres de court terme, qui présentent une augmentation de 4,7 Md€.

Avec ce montant de 53,87 Md€, la charge de la dette enregistre une hausse de 3,1 Md€ en un an et atteint son point haut historique.

Un programme 369 problématique

Le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* avait été doté à hauteur de 165,0 Md€ en AE dans la loi de finances pour 2022. Pour l'exercice 2023, il n'est plus doté d'AE mais seulement de CP, à hauteur de 6,59 Md€, correspondant à la part de financement budgétaire affectée à l'amortissement annuel de la fraction de dette identifiée comme due à la covid 19. Le dispositif, qui ne modifie pas la trajectoire d'amortissement de la dette publique, nuit cependant à la lisibilité budgétaire de la mission en décorrélant les AE des CP et en induisant ainsi des restes à payer massifs, dont la bonne exécution à l'horizon du programme (2042) reste hypothétique. Enfin, l'inscription a pour effet de dégrader le solde budgétaire et d'améliorer d'un même montant le tableau de financement, et entretient la confusion, déjà signalée par la Cour, entre opérations budgétaires et opérations de financement.

Une augmentation des appels en garantie amorcée pour les prêts garantis par l'État

Le programme 114 – *Appels en garanties de l'État* a été doté de 2,58 Md€ de crédits budgétaires en LFI pour 2023, dont 0,49 Md€ ont été annulés par la loi de fin de gestion (LFG). L'exécution 2023, qui s'élève à 1,66 Md€, a été inférieure aux prévisions initiales de près de 0,92 Md€, dont 0,42 Md€ à la suite d'une surestimation du montant des appels en garantie des PGE pour 2023 (celle-ci était de 1,51 Md€ en 2022), en raison d'une sinistralité des entreprises moindre que prévu. Les PGE représentent près de 90 % des volumes appelés en garantie du programme (1,47 Md€ pour un total de 1,66 Md€). Afin de mieux évaluer le niveau de perte budgétaire associé, les méthodes de projection des appels en garantie des PGE et de recensement de l'encours garanti restant dû mériteraient d'être davantage harmonisées entre la direction générale du Trésor, la Banque de France, Bpifrance et la direction générale des finances publiques.

Une sur-exécution des crédits du programme 145 – Épargne lié à la hausse des taux d'emprunts

Le programme 145 – *Épargne* a été sur-exécuté de près de 13,60 M€ (+123 %) par rapport à la prévision initiale (59,21 M€), pour un total final de 72,81 M€, du fait du dynamisme des clôtures de plans épargne-logement (PEL) en lien avec l'évolution des taux d'emprunts. Les dépenses fiscales associées à ce programme sont évaluées à 5,70 Md€, soit quatre-vingts fois plus que ses crédits budgétaires.

La poursuite de trois programmes en fin de course

Le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* a été doté de 185,85 M€ de CP en LFI qui ont été consommés à hauteur de 178,43 M€, fonds de concours compris. L'exécution a été inférieure à la prévision de 7,42 M€.

Le fonds de soutien n'a pas donné lieu à l'instruction de nouvelles aides en 2023, celles-ci ayant pris fin début 2016, mais à des changements de dispositifs entraînant une baisse de 30,0 M€ du montant engagé par rapport à 2022. Le budget de l'État a versé 178,40 M€ à l'Agence de services et de paiement (ASP), en charge de la gestion et du paiement 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 2022 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, mais celle-ci n'a pas procédé à cette rétrocession. En conséquence, sur les 50,0 M€ de crédits ouverts en AE, 18,3 M€ ont été annulés en AE et en CP par la LFG et les 31,73 M€ de CP en LFI n'ont pas été consommés.

Le programme 338 – *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement*, dont l'exécution est nulle depuis 2013, n'a pas bénéficié d'une ouverture de crédit pour 2023.

Une cotation verte et des indicateurs de performance peu satisfaisants

La Cour propose d'améliorer deux outils d'analyse de l'exécution budgétaire. D'une part, la cotation environnementale des crédits prévisionnels du projet de loi de finances (PLF) pour

2024 a été affinée au titre de l'exécution 2023 du programme 145 - Épargne, par l'introduction de quotes-parts. Cette cotation pourrait être étendue aux appels en garantie, selon l'impact environnemental de l'activité qu'ils viennent soutenir, une fois exécutés. D'autre part, pour le PLF pour 2025, la Cour reconduit sa recommandation de l'an passé de proposer des indicateurs de performance des programmes plus opérationnels et réalistes.

Récapitulatif des recommandations

1. *(Recommandation nouvelle)* Mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (*direction générale du Trésor, direction du budget*).
2. *(Recommandation nouvelle)* Introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114 (*direction générale du Trésor, direction du budget*).
3. *(Recommandation nouvelle)* Harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) et améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts (*direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, Bpifrance et Banque de France*).
4. *(Recommandation reconduite)* Proposer pour le projet de loi de finances pour 2025 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.

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.

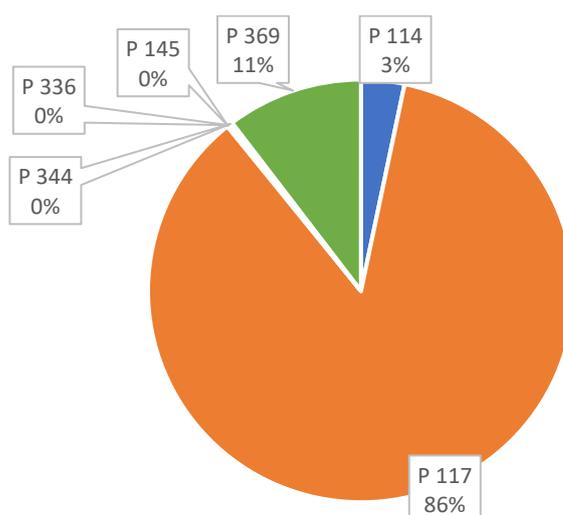
Le programme 145 – *Épargne* finance des dispositifs de prime ou des avantages attachés à l'épargne des Français afin de l'orienter vers le financement de secteurs prioritaires.

Les engagements de l'État comprennent aussi des dispositifs issus de la crise sanitaire, que sont les prêts garantis par l'État (PGE) qui constituent l'essentiel du programme 114 – *Appels en garanties de l'État*, le programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* et, issus de crises précédentes, 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.

À compter de 2024, le programme 355 – *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* sera rattaché à la mission *Engagements financiers de l'État*. Jusqu'à l'exercice 2023 inclus, il est rattaché à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

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



Source : Cour des comptes

Tableau n° 1 : crédits ouverts en LFI pour 2023 par programme à périmètre courant et exécution (CP), M€

<i>En M€</i>	Programmation AE	Évolution LFI 2022/LFI 2023	Programmation CP	Évolution LFI 2023/LFI 2022	Exécution CP
<i>Programme 114</i>	2 583	-26 %	2 583	-26 %	1 665
<i>Programme 117</i>	50 825	31 %	50 825	31 %	53 874
<i>Programme 145</i>	59	-2 %	59	-2 %	73
<i>Programme 336</i>	50	-12 %	50	-12 %	0
<i>Programme 338</i>	0	-	0	-	0
<i>Programme 344</i>	0	-100 %	186	0 %	178
<i>Programme 369</i>	0	-100 %	6 586	249 %	6 586
Mission	53 517	25 %	60 289	36 %	62 377

Source : Cour des comptes

Mission Engagements financiers de l'État

Programme 114 – Appels en garanties de l'État

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

Programme 145 – Épargne

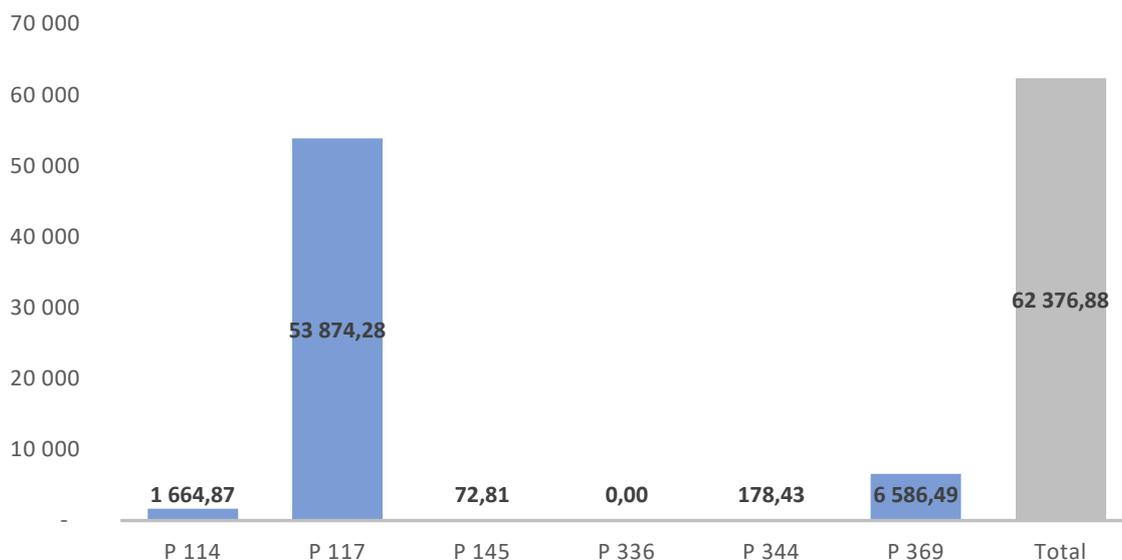
Programme 336 – Dotation au mécanisme européen de stabilité

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

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

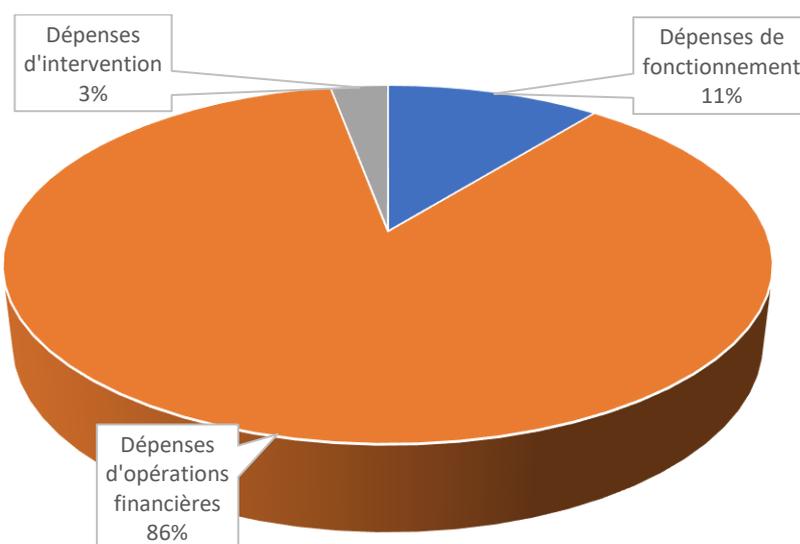
Programme 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19

**Graphique n° 2 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 3 : les dépenses de la mission par titre – exécution 2023
(CP, en %)**



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - Des enjeux financiers élevés qui dépendent principalement de la charge de la dette

La loi de finances initiale (LFI) pour 2023 a ouvert 53,52 Md€ en AE et 60,29 Md€ en CP pour la mission *Engagements financiers de l'État*. L'écart dans la programmation initiale entre AE et CP tient, pour l'essentiel, au fonctionnement du programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19*. Les AE de ce programme (165,0 Md€) ont été ouvertes à sa mise en place en 2022 ; seuls des CP sont ouverts les années suivantes (6,59 Md€ pour 2023).

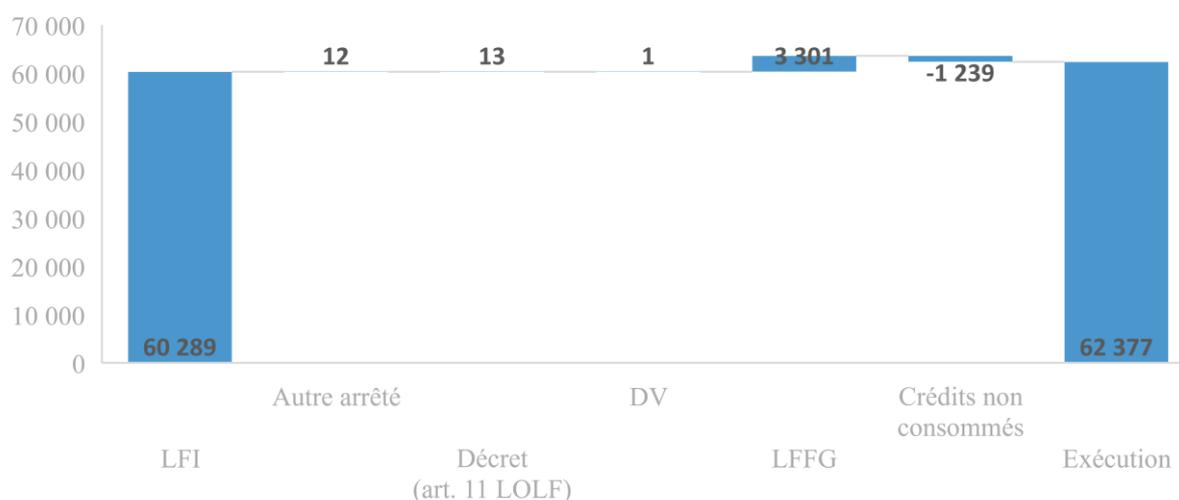
La loi de finances de fin de gestion (LFG) a annulé 490,88 M€ de crédits sur le programme 114 – *Appels en garanties de l'État*, 18,27 M€ sur le programme 336 – *Dotation au mécanisme européen de stabilité*, 18,90 M€ en CP sur le programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque* et ouvert 3,83 Md€ de crédits sur le programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État* qui vient abonder le compte de commerce 903 – *Gestion de la dette*.

En prenant en compte les variations infra-annuelles, la mission a ainsi bénéficié de l'ouverture de 63,62 Md€ au titre de l'exercice 2023, dont 86 % (54,65 Md€) sont destinés au programme 117, 10 % (6,59 Md€) au programme 369 et 3 % au programme 114 (2,09 Md€). Les autres programmes de la mission bénéficient de montants inférieurs à 200 M€.

II - Une exécution supérieure à la prévision initiale

62,38 Md€ de CP ont été exécutés sur la mission, en sous-exécution de 1,24 Md€ par rapport aux crédits ouverts (63,62 Md€) mais en sur-exécution de 2,09 Md€ par rapport à la LFI (60,29 Md€ de CP ouverts), attestant de la difficulté à anticiper la charge nette de la dette.

Par rapport à la LFI, le programme 117 a nécessité 3,05 Md€ de crédits de plus que prévu en LFI et le programme 145, 13,60 M€. Les trois autres programmes en ont sollicité moins : le programme 114 est sous-exécuté de 917,86 M€, le programme 336 de 50,0 M€ et le programme 344 de 7,41 M€.

Graphique n° 4 : de la LFI 2023 à l'exécution (en CP, en M€)

Source : Cour des comptes

III - Une hausse des dépenses, due au remboursement de la dette covid et à l'augmentation des taux d'intérêts

Après une baisse tendancielle de l'exécution des crédits de la mission jusqu'en 2020, les crédits consommés augmentent fortement en raison de deux programmes : la dépense du programme 117 a augmenté de 12,91 Md€ entre 2021 et 2022 (+34 %) du fait de la hausse de l'inflation, puis de 3,16 Md€ de 2022 à 2023 (+6 %) à cause principalement de l'augmentation des taux de court terme ; la dépense du programme 369, créé en 2022, a crû en parallèle de 4,07 Md€ entre 2022 et 2023 (+249 %). Ces deux hausses expliquent la quasi-totalité de la progression de 8,03 Md€ des dépenses de la mission entre 2022 et 2023.

Tableau n° 2 : exécution par programme 2018-2023 (CP en M€)

Programme	114	117	145	168	336	338	344	369	Total
2018	45	41 541	101	143	100	-	190	-	42 120
2019	77	40 256	73	Suppr.	2,5	-	178	-	40 586
2020	93	35 802	58	Suppr.	98	-	179	-	36 230
2021	298	37 807	65	Suppr.	62,5	-	191	-	38 424
2022	1 512	50 713	56	Suppr.	0	-	175	1 885	54 342
2023	1 665	53 874	73	Suppr.	-	-	178	6 586	62 377

Source : Cour des comptes, Chorus

Au regard de l'historique, l'écart par rapport à la LFI, de près de 2,09 Md€, est moindre que ce qui a pu être constaté en 2022, lorsque l'augmentation de la provision pour charge d'indexation du capital des OAT indexées avait nécessité de

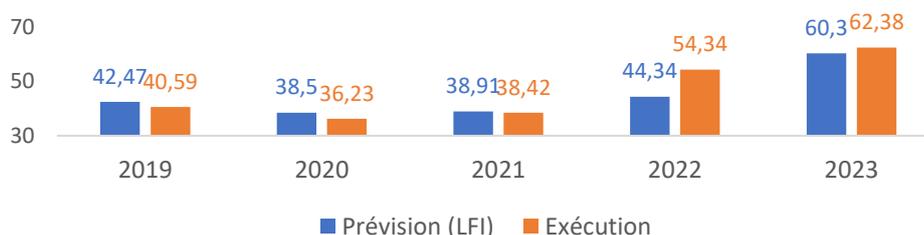
multiples ajustements budgétaires pour faire face à l'augmentation de la charge totale de la dette de 10 Md€ en cours d'exercice.

Graphique n° 5 : LFI et exécution 2019-2023 (AE, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

Graphique n° 6 : LFI et exécution 2019-2023 (CP, périmètre courant, en Md€)



Source : Cour des comptes

De 2019 à 2023, les dépenses de la mission ont ainsi crû de 54 %. La ventilation des dépenses par titre s'écarte nettement de celle des autres dépenses de l'État, car elles relèvent pour 86 % du titre 4 (charge de la dette) en 2023 (93 % en 2022). Les dépenses de fonctionnement (6,70 Md€, soit 11 % du total, contre 3 % en 2022) ont été multipliées par 2,4, principalement du fait du programme 369 et du choix qu'il reflète de budgétiser l'amortissement annuel de la fraction de dette attribuée au covid. Les dépenses d'intervention (1,79 Md€, soit 3 % du total comme en 2022) restent marginales.

Les dépenses de fonctionnement se composent à 98 % de CP du programme 369 (6,59 Md€ contre 1,88 Md€ en 2022). 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 du budget de l'État.

Aussi la Cour recommande-t-elle de mettre fin à ce mécanisme de budgétisation d'une opération par nature financière.

Un programme 369 – Amortissement de la dette de l'État lié à la covid-19 source de confusion

La loi de finances initiale pour 2022 avait créé, au sein de la mission *Engagements financiers de l'État*, le programme 369 destiné à retracer l'amortissement de 165,0 Md€ de dette de l'État correspondant à l'estimation du surcroît de dette issu de la crise sanitaire. L'amortissement progressif du surcroît de dette est réalisé grâce à l'affectation annuelle 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 programme 369. Les crédits de ce programme abondent, via le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, la Caisse de la dette publique qui assure le remboursement de la dette. Ils pèsent annuellement sur le solde budgétaire.

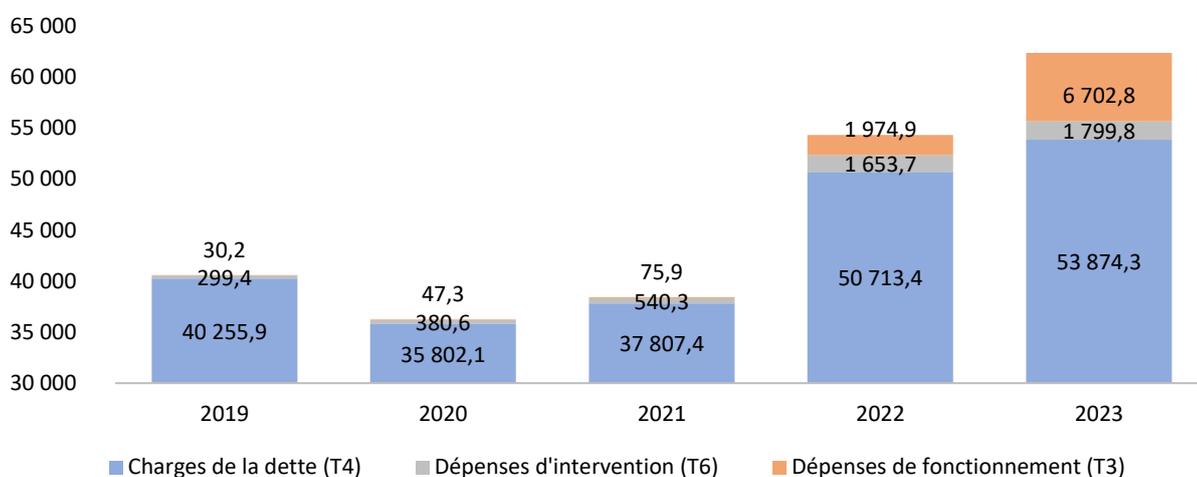
La création de ce programme 369 nuit à la lisibilité du budget général sans pour autant avoir d'utilité effective :

- les 165,0 Md€ ont été entièrement inscrits en AE pour 2022, ce qui provoque un écart majeur entre les AE et CP de la mission *Engagements financiers de l'État* et en réduit la lisibilité budgétaire ;
- en lien avec ce fonctionnement, les restes à payer sont massifs. Ils sont de 156,57 Md€ à fin 2023, soit plus de 8 Md€ par an en moyenne à horizon 2042 (horizon d'amortissement de ce surplus estimé) ;
- l'amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie au sens de l'article 25 de la Lolf et ne relève pas des charges budgétaires de l'État au sens de son article 5. Une telle opération ne devrait donc pas être retracée dans le budget de l'État. Inversement, le tableau de financement, réservé aux opérations de trésorerie de l'État, fait apparaître cet abondement budgétaire ;
- cette opération ne modifie pas le montant de dette que l'État doit rembourser à long terme. En revanche, elle vient annuellement dégrader son solde budgétaire, puisque le budget général est, par le programme 369, sollicité pour rembourser ce surplus de dette covid.

Les dépenses de fonctionnement restantes (115,50 M€ contre 88,82 M€ en 2022) concernent surtout les appels en garantie passés pour l'action n° 4 du programme 114 (l'assurance prospection, la garantie de change et la garantie du risque exportateur – cf. annexe n° 3).

Les dépenses d'intervention proviennent à 86 % du programme 114 (1,55 Md€ en 2023), à 10 % de celles du programme 344 (178,39 M€) et à 4 % du programme 145 (72,0 M€). La hausse de 146,01 M€ (+9 %) de ces dépenses entre 2022 et 2023 relève du programme 114, notamment de celle des appels en garantie, de 7 % pour les PGE (+97,06 M€) et de 121 % pour d'autres garanties relevant en partie du développement à l'international (+31,92 M€).

Graphique n° 7 : les dépenses 2018-2022 de la mission par titre (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

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 31/12/2021	Au 31/12/2022	Au 31/12/2023
P.145 – Épargne	0,13	0,13	0,11
P.344 – Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	1 396	1 221	1 043
P. 369 – Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19	-	163 115	156 568

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

Les restes à payer du programme 145 correspondent aux frais et commissions de gestion des primes d'épargne logement du quatrième trimestre 2023 (AE engagées non payées).

À la création du programme 344 – *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, la totalité des 2,99 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. Les restes à payer sont de 1,04 Md€ pour 2023.

À la création du programme 369 en 2022, suivant le mécanisme qui a été présenté précédemment, le surcroît de dette lié à la covid 19, estimé à 165,0 Md€, a donné lieu à l'engagement de ce montant en AE, alors que seuls 1,89 Md€ ont été ouverts en CP sur cet exercice. Lors des exercices ultérieurs sont ouverts les CP permettant d'atteindre, en cumulé et en théorie d'ici 2042, le montant des AE initialement engagées, dont 6,59 Md€ pour l'exercice 2023, ce qui induit des restes à payer à hauteur de 156,57 Md€.

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.

V - La dépense sur moyenne période : une évolution de la dépense dictée par la charge de la dette

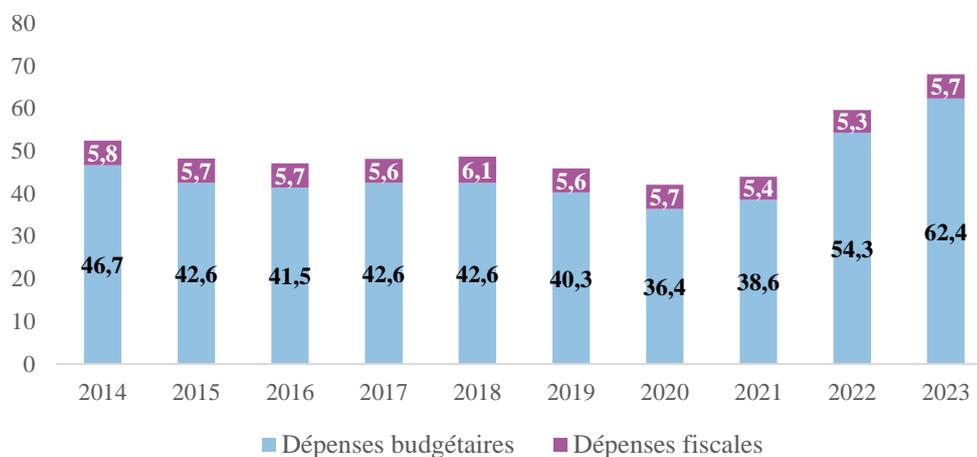
Sur les dix dernières années, les moyens de la mission *Engagements financiers de l'État* ont fortement varié mais restent dominés par la charge de la dette, qui représente près de 80 % des moyens consacrés à la mission. Depuis 2022 cependant, l'inclusion du programme 369 – *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19* vient grever la comparabilité des chiffres, en ajoutant près de 2 Md€ et plus de 6,5 Md€ de dépenses budgétaires en 2022 et 2023.

En dehors de ce point, l'évolution de la charge de la dette constitue le socle de la mission et explique la plus grande part des évolutions de ses dépenses. De fait, la charge de la dette représente 79 % des dépenses totales de la mission, incluant les dépenses fiscales en 2023.

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 avaient diminué de plus 1 Md€ entre 2010 et 2020, principalement sous l'effet de la réduction des dépenses du programme 145 – *Épargne*. Depuis, la hausse des dépenses générées par les appels en garantie sur les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire a partiellement compensé ce mouvement.

Enfin, les dépenses fiscales, dont le périmètre a très peu évolué, ont fortement progressé jusqu'en 2014 et oscillent depuis entre 5,5 et 6 Md€.

**Graphique n° 8 : dépenses budgétaires et fiscales - 2014-2023
(en Md€)**



Source : Cour des comptes

VI - L'incidence des dépenses sur l'environnement

L'impact sur l'environnement des dépenses rattachées à la mission « Engagements financiers de l'État » est très majoritairement neutre dans le PLF 2023.

Tableau n° 4 : répartition des dépenses de la mission en fonction des cotations (en M€)

Montants cotés	Prévisions pour 2023 (PLF 2023)		Retraitements de la LFI 2023 (PLF 2024)	
	Crédits budgétaires	Dépenses fiscales	Crédits budgétaires	Dépenses fiscales
Favorables	59,11	161,00	0,0	98,45
Neutres	2 777,80	5 628,00	59,21	5 570,45
Défavorables	0,0	0,0	0,0	29,10
Total cotés	2 836,91	5 789,00	59,21	5 698,00

Source : Cour des comptes à partir des données brutes accessibles en ligne des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État et du tome II des Voies et moyens annexés aux PLF 2023 et 2024

Dans le PLF 2023, les dépenses favorables s'élèvent à 220,11 M€ (59,1 M€ de crédits budgétaires et 161,0 M€ de dépenses fiscales). Elles correspondent à deux actions du programme 145 – *Épargne* cotées favorables sur l'axe « atténuation climat » :

- les dépenses liées à l'épargne-logement, pour 59,11 M€ inscrits au PLF 2023, du fait de la modulation des bonifications des plans épargne-logement en fonction du diagnostic énergétique du logement (contre 60,13 M€ en LFI 2022 et 64,63 M€ en exécution 2021) ;

- la dépense fiscale visant à exonérer les intérêts des livrets de développement durable, estimée à 161,0 M€ en PLF 2023 (contre 56,0 M€ en LFI 2022 et 54,0 M€ en exécution 2021), qui 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.

La méthode de cotation n'a pas changé de 2022 à 2023 en dehors de l'exclusion du programme 117 du périmètre des dépenses de l'État (PDE) sur lequel les cotations sont réalisées, à l'instar du programme 369. Ainsi, les crédits budgétaires cotés « neutres » sont passés de 43,0 Md€ en 2022 à 2,78 Md€ en 2023. Le programme 338 n'a pas fait l'objet d'une ouverture de crédits pouvant être cotés depuis 2013.

Cette méthode a cependant évolué de 2023 à 2024 pour le programme 145, à la fois pour les données retraitées de la LFI 2023 et pour les données prévues par le PLF 2024 : le bleu budgétaire annexé au PLF 2024 a passé de favorable à neutre la cotation des crédits budgétaires, pour un montant retraité de 59,21 M€ en LFI 2023, et a affiné la cotation d'une partie des dépenses fiscales relatives à l'emploi des fonds associés au stock d'épargne des trois livrets d'épargne réglementée que sont les livrets A, bleu et de développement durable et solidaire (LDDS), par l'introduction de quotes-parts favorables, neutres et défavorables au sens de la méthodologie du « budget vert ». Un montant de 98,45 M€ de cotations favorables est estimé en LFI 2023, réparti en une quote-part de 35 % pour les LDDS (56,35 Md€) et de 10 % à la fois pour les livrets A (38,60 M€) et les livrets bleus (3,50 M€). La quote-part défavorable est estimée à 5 % (29,1 M€) pour ces trois livrets (19,3 M€ pour les livrets A, 1,75 M€ pour les livrets bleus et 8,0 M€ pour les LDDS).

Par ailleurs, les dépenses liées aux primes des plans et comptes d'épargne-logement cotées favorables en 2023, sont cotées neutres en 2024, dans la mesure où ces primes soutiennent l'acquisition de logements avec possibilité, pour les anciens logements, de travaux de réparation et d'amélioration, sans être nécessairement dédiés à la rénovation énergétique.

Les crédits des programmes 344 et 336 ne peuvent être cotés autrement que neutres, car le premier retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux collectivités territoriales ayant souscrit des prêts et contrats financiers structurés à risque, souscription qui n'oblige pas les collectivités à engager des dépenses ayant un effet sur l'environnement, et le second concerne un rattachement d'intérêts perçus en 2023 par la France au mécanisme européen de stabilité qui n'a pas été effectuée, ce qui limite l'intérêt d'identifier la destination finale de ces intérêts.

Les garanties du programme 114 ne peuvent pas être cotées en prévision, car une cotation favorable pourrait produire un effet pervers, celui de prévoir plus de crédits budgétaires pour les garanties vertes déficitaires et d'inciter au non remboursement de ces appels dans les secteurs « verts ». En effet, ces garanties ne sont appelées qu'en cas de sinistre ou de défaillance d'entreprise, par exemple si les indemnités liées aux sinistres sont supérieures à la somme des primes d'assurance et des récupérations sur d'anciens sinistres. L'indemnité à la suite d'un sinistre permet toutefois de poursuivre une action favorable à l'environnement, mais elle ne peut pas être valorisée, car elle ne traduit pas d'effet de levier en termes de financement.

Une cotation « favorable » des seuls crédits exécutés relatifs aux appels en garantie serait envisageable, à la condition de ne pas produire d'effet pervers. Cette cotation ne pourrait donc pas être prise en compte dans un indicateur visant à augmenter, en termes prévisionnels, les cotations favorables ou neutres au détriment des cotations défavorables.

Les effets sur l'environnement du désendettement des exploitants agricoles installés en Corse au titre de l'action n° 1 de ce programme pourrait être analysés plus précisément. Les effets environnementaux des garanties appelées au titre du soutien au domaine du logement de l'action n° 2 dans le cadre du fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS) sont plus ambigus (nature du logement, performance énergétique, etc.).

Au sein de l'action n° 3, les crédits exécutés pour les garanties appelées au titre des prêts garantis par l'État (PGE) en faveur des grandes entreprises pourraient, le cas échéant, être cotés favorables à la hauteur des efforts réellement fournis pour respecter les engagements environnementaux pris lors de la souscription de ces PGE¹. Plus largement, les éventuels crédits évaluatifs pourraient être cotés en cohérence avec l'impact environnemental des dossiers associés à ces appels en garanties, une fois réalisés. En outre, les crédits en vue de couvrir les appels en garantie visant à prendre en charge une partie du coût de la dépollution des terrains des filiales de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE) pourraient être cotés favorables, une fois exécutés.

L'ouverture de crédits portant sur le développement à l'international de l'action n° 4 vise à compenser les déficits du compte de commerce 915 - *Soutien financier au commerce extérieur* l'année suivant la survenance du déficit. Des outils ont été mis en place au sein de Bpifrance Assurance Export – en particulier sur l'assurance-crédit et l'assurance protection – qui permettent de mesurer l'alignement des garanties appelées avec les objectifs environnementaux. Près de 95% du montant total des encours faisait l'objet d'une cotation en 2023.

À fins de cohérence entre les différents documents, les crédits ouverts en LFI au titre des programmes 114, 344 et 336 devraient enfin être cotés neutres dans la fiche « mission » du bleu budgétaire annexé aux PLF 2023 et 2024 et dans les données disponibles en libre accès, pour refléter le véritable montant des dépenses cotées neutres. En outre, le programme 338 devrait être explicitement fléché « hors périmètre de dépenses de l'État » dans les données consultables en ligne.

¹ Comme Renault, Air France doit participer aux efforts environnementaux, en baissant ses émissions de CO₂, en incorporant des bio-carburants et en mobilisant les acteurs de la filière.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Recommandation nouvelle) : mettre fin à la budgétisation de l'amortissement de la dette covid (direction générale du Trésor, direction du budget) ;*
 2. *(Recommandation nouvelle) : introduire, au titre du « budget vert », une cotation des crédits exécutés d'appel en garantie sur le programme 114 (direction générale du Trésor, direction du budget).*
-

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Le programme n° 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, un ajustement moindre qu'en 2022

Les crédits du programme 117 – *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, qui ont un caractère évaluatif, viennent équilibrer la section 1 (*Opérations relatives à la dette primaire et à la gestion de la trésorerie*) du compte de commerce 903 – *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*². 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.

La LFI pour 2023 avait ouvert 50,83 Md€ sur ce programme (en AE – CP). La loi de fin de gestion du 30 novembre 2023 en a ouvert 3,83 Md€. Au total, le programme 117 a ainsi bénéficié de 54,65 Md€ de crédits de paiement.

L'exécution 2022 avait atteint 50,7 Md€ et les crédits du programme avaient dû être massivement augmentés en cours d'exercice (de plus de 12 Md€) pour faire face notamment à l'augmentation de la charge d'indexation du capital des OATi et OAT€i, titres indexés respectivement sur l'inflation en France et en zone euro³. En 2023, l'écart n'est pas aussi important. En effet, l'exécution, de 53,87 Md€ sur ce programme, est supérieure de 3,045 Md€ aux crédits ouverts en LFI et inférieure de 0,78 Md€ à la totalité des crédits ouverts sur ce programme durant l'exercice.

Cette charge est principalement constituée des intérêts des OAT et titres de court terme (bons du Trésor à taux fixes et intérêts précomptés – BTF), pour 41,47 Md€ et de la charge d'indexation du capital des OAT indexées, pour 15,80 Md€. De ces éléments sont déduits 2,97 Md€ de recettes liées aux modalités d'émission des OAT et 0,53 Md€ de surplus des opérations de trésorerie.

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

² Le compte de commerce 903 étant aussi complété par un abondement à hauteur de 905 M€ provenant du programme 355 consacré à la reprise de la dette SNCF.

³ 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. 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'était finalement élevée à 15,53 Md€ sur 2022.

II - Le programme n° 114 – *Appels en garantie de l'État* : une sollicitation inférieure à la prévision

Les dépenses budgétaires du programme 114 découlent de la mise en jeu de garanties octroyées par l'État de natures diverses : garanties de passifs, opérations d'assurance, garanties d'achèvement, etc. (cf. annexe n° 3). Le programme est constitué de crédits évaluatifs.

A - La hausse de l'encours sur lequel portent les garanties de l'État

L'encours total sur lequel portent les garanties de l'État, qui inclut celui des nouveaux dispositifs créés par les lois de finances, est de 1 037,67 Md€⁴, en hausse de 63,50 Md€⁵ en 2023. L'encours portant sur les dettes garanties a crû de 20,86 Md€, celui sur les garanties liées à des missions d'intérêt général a baissé de 85,71 Md€ et les garanties de passif ont crû de 1,35 Md€ (voir tableau suivant). Composant de l'encours de dette garantie, l'encours des PGE et PGER était de 144,5 Md€ au 30 septembre 2023.

Tableau n° 5 : encours des engagements hors bilan de l'État (en Md€)

Catégories d'engagements	Exemples	2021	2022	2023*
Dettes garanties	PGE, FESF, FGAS, Dexia, Unédic, AFD, UESL	319	302,1	281,24
Garanties liées à des missions d'intérêt général	Bpifrance Assurance export, CFDI, livrets d'épargne, Natixis...	591	642,49	728,20
Garanties de passif	CNP, CNIÉG, CNAVTS, SNPE, Puymorens	36	29,58	28,23
Total		945	974,17	1 037,67

Source : compte général de l'État 2022 et 2023 (données provisoires de la Cour) et direction générale du Trésor, *données provisoires en date du 13 février 2024, la campagne de recensement étant en cours

La LFI pour 2023 a créé cinq nouveaux dispositifs de garantie de l'État (cf. tableau n° 6), dont un nouveau prêt garanti par l'État (PGE), octroyé au cours de l'année à la suite de la modification de l'article 6 de la LFR 1 pour 2020 sous la forme d'un « fonds de garantie pour les contrats d'électricité et de gaz », créé pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de

⁴ Source : CGE prévisionnel 2023 (périmètre dette garantie + garanties liées à des missions d'intérêt général + garanties de passif). Au-delà des engagements hors bilan retracés ci-dessous, une partie des encours fait désormais l'objet de provisions inscrites au bilan (4,95 Md€ en 2023 dont 2,911 Md€ au titre du PGE, 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 (12,1 Md€ pour 2023, 10,3 Md€ en 2022, 9,2 Md€ en 2021, 10,8 Md€ en 2020, 7,7 Md€ en 2019 et 7 Md€ en 2018).

⁵ Données provisoires en attente de l'arrêté définitif des comptes certifiés par la Cour.

fourniture de gaz ou d'électricité et pour les contrats d'affacturage et risques d'assurance-crédit liés à ces mêmes contrats. Sa gestion administrative est confiée à la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui impute ses frais de gestion sur le fonds. Précisé par arrêté du 10 février 2023, le dispositif a été validé par la Commission européenne. La garantie publique ne peut couvrir plus de 90 % de la garantie couverte par l'établissement de crédit et peut être accordée sur les factures d'électricité ou de gaz fournies jusqu'à fin 2024.

Tableau n° 6 : nouveaux dispositifs et montant maximal de garanties associé en 2023

Objet et bénéficiaire de la garantie de l'État ou du fonds de garantie	Maximal garanti
Garantie de l'État est accordée à la Banque de France au titre du prêt de droits de tirage spéciaux que celle-ci peut accorder, à compter du 1er janvier 2023, au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international (article <u>146</u> de la LFI pour 2023)	3 Md de DTS
Garantie de l'État à l'établissement Barclays Bank Ireland PLC, pour le prêt octroyé à la société Buffalo Grill SAS en application de l'article <u>6</u> de la FLR 1 pour 2020 (PGE ; article <u>147</u> de la LFI pour 2023)	38,2 M€ (90 % de 42,5 M€ d'encours)
Garantie accordée par le fonds de garantie pour les contrats d'électricité et de gaz (article <u>148</u> de la LFI pour 2023)	1,8 Md€ (90 % de 2 Md€ d'encours)
Garantie de l'État à l'Union européenne au titre des prêts que celle-ci accorde à l'Ukraine conformément à la décision (UE) n° 2022/1628 du Parlement européen et du Conseil du 20 septembre 2022 accordant une assistance macro-financière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties (article <u>149</u> de la LFI pour 2023)	1,006 Md€
Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2023 (article <u>150</u> de la LFI pour 2023)	1 Md€

Source : direction générale du Trésor ; *données provisoires en février 2024, la campagne de recensement étant en cours

Au cours de l'année 2023, 1 881 dossiers de PGER ont été accordés à 1 575 entreprises, pour un encours de 1 366 M€ représentant un risque de 1 229 M€, contre 1 023 dossiers de PGER d'un encours de 488,1 M€ et pour un risque de 439,3 M€ en 2022. Les garanties de ces prêts ont été appelées en 2023 pour un montant de 4,26 M€ concernant 65 entreprises (68 dossiers).

B - Des dépenses budgétaires 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

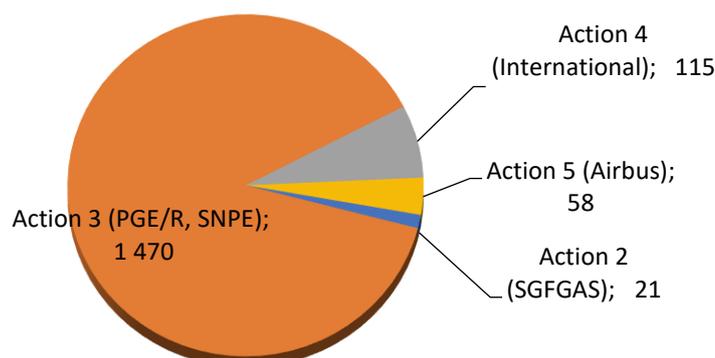
« Tigre », à partir du recueil des contributions des ministères. Le directeur général du Trésor, en tant que responsable du programme, assure quant à lui le recensement des garanties de l'État pour les dispositifs relevant du périmètre des ministères financiers, dont les PGE.

Pour l'exercice budgétaire 2023, le taux de consommation du programme 114 est de 79,6 % : 1,66 Md€ des 2,09 Md€ de CP ouverts (2,58 Md€ ouverts en LFI diminués de 0,49 Md€ annulés en LFG) ont été consommés sous Chorus.

Les dépenses du programme, correspondant aux appels en garantie effectivement couverts par l'état, se sont élevées à 1,47 Md€. Celles-ci correspondent à 88 % aux appels en garantie de l'action n° 3, composée à 99,9 % d'appels en garantie pour les PGE, pour la période allant de début décembre 2022 à fin novembre 2023. Ces appels en garanties pour les PGE étaient de 1,37 Md€ pour la période de décembre 2021 à novembre 2022.

Le montant d'appels en garantie comptabilisé en exécution budgétaire pour les PGE et PGER est cependant différent du montant d'appels en garantie en comptabilité générale, qui court sur l'année civile 2023, et s'élève à 1,62 Md€.

Graphique n° 9 : répartition des dépenses appelées en garantie du P. 114, en M€



Source : Cour des comptes

1 - Des dépenses budgétaires croissantes en 2023 mais inférieures à la prévision sur les PGE, des appels minimes sur les autres dispositifs de crise

Les prêts garantis par l'État, une sinistralité en 2023 plus élevée qu'en 2022 et analysée comme un pic d'appels en garantie

Les estimations transmises par la Banque de France et Bpifrance à la direction générale du Trésor en août 2022 pour la préparation du PLF pour 2023 prévoyaient des décaissements d'appels en garantie sur l'année 2023 à hauteur de 1,9 Md€ pour l'action n° 3, essentiellement représentée par les PGE sur la base des modélisations de la Banque de France (cf. encadré sur l'évaluation des modalités de projection des appels en garantie de l'État sur les PGE), prévisions qui ont été ajustées à 2,0 Md€ en LFI.

Le prêt garanti par l'État (PGE) dit « classique »

Ce prêt vise à soutenir le financement bancaire des entreprises pour un plafond de 300 Md€ et a pris fin au 30 juin 2022. Il peut couvrir jusqu'à trois mois de chiffre d'affaires 2019 (25 %) ou deux années de masse salariale. Il est soit remboursé immédiatement, soit amorti sur un à cinq ans supplémentaires (ou quatre ans en cas de décalage d'un an supplémentaire de l'amortissement du capital), en restant sur une durée maximale de six ans. Aucun remboursement n'est exigé la première année, et si l'entreprise en fait la demande à sa banque, seuls les intérêts sont payés la deuxième année. L'étalement du remboursement des PGE des petites et moyennes entreprises (PME) a été réalisé selon une tarification maximale de 1 à 1,5 % pour des prêts remboursés avant 2023 (incluant la prime de garantie de 0,25 % la première année), et de 2 à 2,5 % pour des prêts remboursés d'ici 2024 à 2026, coût de la garantie de l'État compris⁶. Les grandes entreprises se sont engagées en contrepartie à ne pas verser de dividendes à leurs actionnaires et à ne pas procéder à des rachats d'actions en 2020. Après pré-accord de la banque et enregistrement auprès de Bpifrance, le dossier est instruit par la direction générale du Trésor, appuyée par Bpifrance Financement SA. Une fois la garantie accordée par l'État, la banque l'octroie à l'entreprise.

Le prêt garanti par l'État dit « Résilience » (PGER)

Créé le 7 avril 2022 et ouvert jusqu'au 31 décembre 2023, le PGE « Résilience » remplace le PGE « classique ». Ce prêt vise à soutenir la trésorerie des entreprises affectées par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine⁷. Il peut couvrir jusqu'à 15 % du chiffre d'affaires annuel moyen au cours des trois dernières années et est cumulable avec les PGE déjà obtenus. Les entreprises détentrices d'un PGER peuvent donc emprunter au total jusqu'à 40 % de leur chiffre d'affaires.

⁶ La garantie de l'État couvre un pourcentage du montant des capital, intérêts et accessoires restant dus de la créance jusqu'à la d'échéance de son terme, sauf à ce qu'elle soit appelée avant, lors d'un événement de crédit, en fonction de la taille de l'entreprise (nombre d'emplois et chiffre d'affaires).

⁷ Hausse du prix de certaines matières premières, ruptures de chaînes d'approvisionnement, suspension de paiements en provenance de la Russie ou d'Ukraine ou perte de débouchés commerciaux, etc.

Un étalement possible sur plus de six ans en cas de risque de restructuration de dettes

Pour ces deux prêts, à la suite de l'accord de place du 19 janvier 2022 renouvelé en janvier 2024, les TPE et les PME peuvent aménager la période de remboursement sur deux à quatre années supplémentaires, jusqu'à dix ans, en cas de risque de restructuration de dettes, sous l'égide de la médiation du crédit de la Banque de France et demander leur rééchelonnement jusqu'au 31 décembre 2026.

Tableau n° 7 : appels en garantie versés pour les PGE et PGER fin 2023 (en M€)

Motif de l'appel en garantie de l'État	Nombre de dossiers		Montant du nominal		Montant garanti (jusqu'à 90 % du nominal)		Montant des appels en garantie	
	2023	Cumul	2023	Cumul	2023	Cumul	2023	Cumul
Premier impayé	-	3	-	0,234	-	0,211	-	0,115
Liquidation amiable	-	1	-	0,075	-	0,067	-	0,061
Liquidation judiciaire	18 485	32 988	1 165,0	1 946,5	1 048,5	1 751,8	584,8	1 149,62
Redressement judiciaire	5 020	10 063	776,4	1 405,15	698,7	1 264,6	538,6	1 031,71
Rétablissement professionnel	33	42	0,7	0,7	0,6	0,7	0,5	0,52
Sauvegarde ⁸	851	2 044	209,3	438,3	188,4	394,5	148,8	331,24
Déchéance du terme du crédit ⁹	7 114	13 057	396,8	678,4	357,1	610,5	271,4	489,45
Procédure de traitement des sorties de crise	35	61	4,8	7,1	4,3	6,4	3,5	5,32
Procédures collectives étrangères	2	3	0,35	0,4	0,3	0,4	0,4	0,39
Restructurations < 6 ans*	3	3	65,0	65,0	52,0	52,0	49,9	49,85
Restructuration > 6 ans	32	40	33,55	273,55	30,2	246,2	24,5	226,68
Total général	31 575	58 305	2 659,0	4 815,4	2 386,6	4 327,4	1 621,5**	3 284,96

Source : direction générale du Trésor, retraitement Cour des comptes. * : concerne trois PGE pour grandes entreprises. ** dont 246,19 M€ dus et non versés au 14 février 2024 selon le fichier Tigre.

⁸ 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.

⁹ 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.

Au cours de l'année 2023, les garanties ont été appelées et versées à hauteur de 1,62 Md€ (+97 %) et portent sur un montant nominal de prêts de 2,39 Md€. Le montant brut cumulé de ces appels depuis 2020 est de 3,28 Md€¹⁰ et porte sur un montant nominal de 4,33 Md€. En tenant compte du montant des primes d'émission au 30 septembre 2023, le coût net cumulé de ces appels est de 2,85 Md€ (cf. tableau n° 8 et encadré sur les méthodes de projection).

L'année 2023 comprend donc plus de la moitié du nombre de dossiers pour lesquels la garantie a été appelée et plus de la moitié du montant des appels réalisés.

Au cours de cette année, 31 575 dossiers ont appelé leur garantie, ainsi répartis :

- 31 507 dossiers de PGE pour 26 025 entreprises et un montant appelé de 1,617 Md€ ;
- 68 dossiers de PGER pour 65 entreprises et un montant appelé de 4,258 M€.

Il en résulte un cumul de 58 305 dossiers de PGE ayant fait appel à la garantie de l'État fin 2023 (contre 26 730 entre décembre 2021 et janvier 2023)¹¹. Ce nombre est à rapporter aux 684 687 dossiers de PGE souscrits et restants dus au 30 septembre 2023 - selon le tableau suivant (contre 803 457 dossiers de PGE pour 686 085 entreprises en cumulé à la même date)¹².

Ces appels résultent de dossiers d'entreprises pour près de 60 % en situation de liquidation judiciaire (+62 % de croissance pour 44 % du montant nominal), pour 23 % de dossiers de déchéance du terme du crédit (+38 %, 15 % du montant nominal) et pour 16 % de redressements judiciaires (+30 %, pour 15 % du montant nominal) selon le tableau précédent.

¹⁰ Le montant cumulé de la dépense de 3 284 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 1 621 M€ en 2023 (déc. 22 – nov. 23, montant qui sera comptabilisé en dépense pour l'État en 2023).

¹¹ Le nombre de bénéficiaires de PGE ayant fait appel à la garantie n'est pas précisément suivi.

¹² En rapportant le nombre cumulé de garanties appelées sur le nombre total de dossiers déposés, le taux de défaillance des entreprises est en 2023 de 7,3 %. En rapportant le nombre d'appels en garantie réalisés pour la seule année 2023 au nombre de dossiers encore ouverts, ce taux est de 4,6 %.

Tableau n° 8 : répartition en nombre et en montant des dossiers de prêt garanti par l'État octroyés par taille d'entreprise – 30 septembre 2023

Taille	Octroi		Remboursement					Appels en garantie cumulés
	Nb de dossiers de PGE	Encours (Md€)	Nb restant de dossiers de PGE et part du total (en %) *	Part (en %) de PGE remboursés en intégralité	Capital restant dû en Md€ et % du montant octroyé	% de PGE avec durée maximale de remboursement	Part (en %) d'entreprises avec un différé supplémentaire	Montant (Md€, % du montant octroyé)
GE	393	16	58 (0,01 %)	20 %	6,7 (41,2 %)	33 %	0%	0 (0 %)
ETI	6 109	20	1 406 (0,21 %)	32 %	8,9 (45,2 %)	55 %	50 %	0,21 (1,07 %)
PME	162 912	68	96 554 (14,1 %)	16 %	35,2 (51,7 %)	74 %	57 %	1,26 (1,85 %)
TPE	602 879	39	554 671 (81,01 %)	15 %	21,6 (54,9 %)	71 %	54 %	1,37 (3,47 %)
Autres	31 164	1	31 998 (4,67 %)	21 %	0,7 (59,4 %)	58 %	42 %	0,02 (1,63 %)
Total	803 457	144,52	684 687	16 %	73,08 (50,6 %)	71 %	54 %	2,85 (1,98 %)

Source : Banque de France, en dehors du nombre de dossiers PGE restant fourni par la direction générale du Trésor. Les données incluent les PGE « Résilience ». Données au 30 septembre 2023.

Le capital restant dû des PGE et PGER est de 73,1 Md€ au 30 septembre 2023 selon les données de la Banque de France, ce qui représente 50,6 % de l'encours de 144,52 Md€ octroyé à cette même date¹³, contre 94,7 Md€ au 31 décembre 2022 (66 % de l'encours octroyé fin 2022). Cet encours bénéficie en valeur absolue aux PME (près de 25 % du total des prêts accordés) et aux TPE (15 %).

Typologie des secteurs d'activités ayant le plus de risques de défaut de remboursement des PGE

Selon les données fournies par la direction générale du Trésor, les dossiers de PGE restant dus sont particulièrement nombreux dans les secteurs du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles (22 % du total en avril 2023), l'hébergement et la restauration (14 %), la construction (13 %) et l'industrie manufacturière (7 %). Ils concernent à plus de 80 % des TPE, et à 15 % des PME.

Selon les données fournies par la Banque de France, les entreprises les moins promptes à rembourser rapidement ces PGE se situent dans les secteurs de l'information et de la communication (79 % des dossiers non intégralement remboursés), des arts, spectacles et activités récréative (79 %), de la construction (77 %) et de la production et la distribution d'électricité et de gaz (77 %). Ce sont globalement celles qui ont sollicité le plus de différé supplémentaire de remboursement.

¹³ Le projet annuel de performance (PAP) pour le PLF 2024 indique que l'encours des PGE octroyé en avril 2023 était de 144,3 Md€ et celui pour le PLF 2023 qu'il était de 139,5 Md€ mi-2022.

Selon les mêmes données, les appels en garantie cumulés depuis 2020 sont les plus élevés en valeur dans le secteur de la construction (0,62 Md€, pour 6,6 Md€ de capital restant dû), le commerce et la réparation d'automobiles et de motocycles (0,57 Md€ pour 16,4 Md€ de capital restant dû), l'industrie manufacturière (0,41 Md€ pour 9,5 Md€ de capital restant dû), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (0,35 Md€ pour 10,9 Md€ de capital restant dû), l'hébergement et la restauration (0,26 Md€ pour 6,6 Md€ de capital restant dû). Parmi les six secteurs ayant contacté plus de 10 Md€ d'encours de PGE, seules les activités financières et d'assurance ont effectué moins de 100 M€ d'appels en garantie.

Des difficultés persistantes d'évaluation des projections d'appels en garantie

La direction générale du Trésor estime que l'exercice budgétaire 2023 correspond au pic des appels en garantie initialement attendu en 2022, qui a été reporté d'un an, pour deux raisons dont les effets sont successifs : d'une part, 71 % des entreprises ont choisi une durée maximale de remboursement, ce qui a pour effet d'étendre la période de risque de défaillance et de survenue des appels en garantie ; d'autre part, les PME et TPE ont demandé à 57 % et 54 % un différé supplémentaire d'amortissement de deux ans sur la période maximale de six ans, ralentissant le taux de remboursement de l'encours en 2021 et 2022, et accélérant ce remboursement les années suivantes. Ce comportement a accru le montant moyen des appels en garantie en 2023.

Toutefois, les entreprises les plus fragiles peuvent bénéficier, dans le cadre de l'accord de place de janvier 2022, d'un différé supplémentaire de deux à quatre ans en cas de risque de restructuration de dette qu'elles peuvent demander jusqu'au 31 décembre 2026, ce qui peut décaler à nouveau dans le temps le nombre des appels en garantie.

Sur la base des données récupérées par Bpifrance et transmises à la Banque de France et à la direction générale du Trésor, cette dernière produit un fichier mensuel de consolidation relatif aux PGE (dont le fichier « Tigre » constitue la synthèse) qui comprend des données relatives à leur encours, à l'encours garanti pour prêts échus et les motifs d'échéance des prêts. Lorsque des incohérences ou erreurs sont relevées, la direction générale du Trésor et Bpifrance travaillent à leur fiabilisation et à leur enrichissement. Les encours de PGE ne sont toutefois connus qu'à l'issue de la campagne de recensement prévue dans le cadre de l'élaboration du compte général de l'État.

Les difficultés liées à ce suivi et relevées par la direction générale du Trésor procèdent du manque d'exhaustivité des informations communiquées par les banques à Bpifrance. Celle-ci œuvre à récupérer les données non déclarées et à corriger les anomalies signalées par les banques à la suite de transmission de données erronées (par exemple, en cas de durée de PGE différente de la durée réelle, comportement de remboursement annuel ou mensuel des PGE).

La multiplicité des données, leur non-exhaustivité, la nécessité de leur fiabilisation permanente avec la place bancaire, conjuguées à des modèles différents entre la Banque de France, Bpifrance, la direction générale du Trésor et la DGFIP rendent l'exercice d'évaluation des encours particulièrement complexe.

L'évolution des modalités de projection des appels en garantie de l'État sur les PGE

Pour les prévisions pour 2023, la direction générale du Trésor calcule la dotation sur la base du capital restant dû garanti au 31 décembre 2022, pour une quotité garantie estimée à 80 % et un taux de sinistralité estimé par la Banque de France à 3,1 %.

L'évaluation de ces projections peut varier en cours d'année. Les estimations se fondent sur les données Fiben de la Banque de France, qui estiment le risque de défaut à horizon d'un an de chaque entreprise réalisant plus de 750 K€ de chiffre d'affaires¹⁴. Au-delà de cet horizon, l'évolution des défaillances d'entreprises sur la durée de vie des PGE reposait initialement sur l'hypothèse d'un scénario sous-jacent distinguant la notion d'année de « crise » de celle d'année « normale », avant que cette hypothèse ne soit abandonnée en juillet 2022. Désormais, cette évolution est considérée comme équivalente à l'évolution des niveaux annuels moyens de défaillances observée durant la période 2009 – 2015 qui correspond à une période de dégradation de l'activité et de reprise lentes, accompagnée de défaillances élevées (soit 61 600 défaillances). Selon la Banque de France, le dernier chiffre de défaillances observées s'élève à 55 500 en décembre 2023 (pour une moyenne de 49 500 en 2023).

Sur la base de ces hypothèses appliquées en janvier 2024 aux données de fin septembre 2023, la Banque de France a calculé que les pertes brutes à la suite de défaillances d'entreprises seraient de l'ordre de 6,15 Md€ (4,25 % du montant cumulé de PGE octroyés) contre 6,4 Md€ (4,4 %) pour les estimations antérieures (qui constitue désormais le scénario dégradé) et se composeraient d'une perte avérée de 3,35 Md€ et d'une perte potentielle à terme de 2,80 Md€. Cette diminution de 258 M€ proviendrait du remboursement exceptionnel de PGE de la part de grandes entreprises, comme Renault ou Air France qui ont remboursé par anticipation 5 Md€. Le gain brut, modélisé à partir des versements des primes de garantie à l'État, est estimé à 2,84 Md€ (dont 1,44 Md€ de gains avérés), soit 1,97 % du total octroyé. Au 30 septembre 2023, la perte nette s'élève alors à 3,285 Md€ (2,3 % du total octroyé).

Le test rétroactif de validité du modèle de la Banque de France conforte sa solidité en matière de prévisions de pertes en utilisant des données historiques. La perte brute au 30 septembre 2023 avait été estimée à 3,54 Md€, soit une estimation *ex ante* supérieure de 8 % à la perte brute avérée à 3,35 Md€. Utilisé en juin 2023 sur la période courant de mai 2022 à juin 2023, cette méthode dégageait un différentiel de 6 %. La DGFIP et la Banque de France indiquent poursuivre leurs travaux pour expliquer les raisons de la hausse de cet écart entre prévision et réalisation.

Les estimations de la direction générale du Trésor et de la Banque de France disponibles à ce jour ne laissent pas présager un coût massif pour l'État¹⁵ : au 30 septembre 2023, le montant net de l'appel en garantie ne représente que 1,98 % du montant octroyé, contre 1,16 % fin 2022 (cf. tableau n° 8 supra).

Le coût pour l'État dépendra *in fine* du taux de défaut des bénéficiaires des PGE et PGER. En cas d'appel en garantie, l'État verse à la banque une avance représentative des pertes attendues. Bien que la probabilité que les entreprises ayant appelé une garantie sur un PGE reviennent à meilleure fortune ne soit pas encore estimée, les appels en garantie au titre des PGE sont comptabilisés en indemnisations de pertes, non en avances. Seuls quelques reversements réalisés par

¹⁴ Ces 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 autour de 5 %.

¹⁵ Cour des comptes, *Le déploiement des prêts garantis par l'État*, rapport public annuel 2022, février 2022.

les banques ont été constatés, pour des montants modiques. Bpifrance les traite comme des reversements exceptionnels à l'État¹⁶. Ces pertes s'élèveraient à 146,9 M€ en cumulé depuis 2020 selon Bpifrance et la DGFIP.

La provision inscrite au titre des PGE dans le compte général de l'État est de 2,865 Md€ fin 2023 (donnée Chorus)¹⁷, contre 4,817 Md€ fin 2022. Elle correspond à l'estimation issue du modèle de la Banque de France, selon lequel le montant total à provisionner est de 6,15 Md€, et duquel sont déduits les appels en garantie en cumulé depuis 2020 (3,28 Md€)¹⁸. La direction générale du Trésor l'estime à titre provisoire à 2,91 Md€ pour 2023.

Les recettes perçues par l'État sur les exercices 2022 et 2023 se composent des commissions nettes comptabilisées par Bpifrance sur l'année civile. Elles ont été de 564,08 M€ en 2022 et de 173,57 M€ en 2023. Le CBCM les comptabilise de décembre N-1 à novembre N, d'où des montants de 563,62 M€ en 2022 et de 273,20 M€ en 2023.

Pour l'exercice 2024, le montant des appels en garantie par l'État est estimé dans la LFI à 1,9 Md€, dont 1,4 Md€ au titre des PGE, soit les trois quarts des dépenses du programme 114.

Pour les autres dispositifs de garantie nés de la crise sanitaire, une exécution budgétaire pour le moment peu élevée

Le fonds de garantie paneuropéen (PEGF), de nature temporaire, a été créé en mai 2020 par la Banque européenne d'investissement (BEI) sur la base de contributions des 27 États membres de l'UE dans le but de protéger les entreprises – principalement les PME¹⁹ – touchées par les effets de la pandémie. Un maximum de 200 Md€ peut être mobilisé sous la forme d'instruments de partage des risques (garanties et contre-garanties, lignes de crédits à des fonds de capital-risque ou garanties à des prises de participation, achats titrisés aux banques). Un montant de garantie de 25 Md€ doit être constitué par les États membres, qui contribuent proportionnellement à leur quote-part du capital de la BEI, soit un plafond de garantie fixé à 4,7 Md€ pour la France.

Ce dispositif a connu un retard de six mois lors de sa mise en place, qui a eu pour effet de reporter les appels en garantie de 2020 à 2021. À la suite du premier appel en garantie fin 2021 (0,19 M€ pour la France), trois appels en garantie ont eu lieu en 2022 pour 1,2 M€. En 2023, le montant total des appels, au nombre de quatre, est devenu plus conséquent (33,1 M€) en raison d'un niveau de sinistralité plus élevé.

¹⁶ Des développements informatiques sont nécessaires à Bpifrance pour assurer la traçabilité de ces recouvrements.

¹⁷ La campagne de recensement 2023 incluant le provisionnement des dispositifs de garantie est en cours. Les dotations ou reprises de provisions réalisées en 2023 et la liste des garanties nouvellement provisionnées pour lesquelles le risque de survenance à fin 2023 est supérieur à 25 % et/ou dont la probabilité de survenance n'est plus négligeable à l'avenir seront fournies ultérieurement.

¹⁸ Pour mémoire, une provision de 2,3 Md€ au titre des appels de garantie de l'État a été prévue pour 2022 dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2022-2027¹⁸, pour une provision totale de 7,8 Md€ sur la période, plus prudente que le modèle actualisé de la Banque de France.

¹⁹ 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 demandes de paiement de la BEI à la France ont finalement totalisé 33,1 M€ en 2023 (voir tableau n° 9), alors que la LFI avait prévu une dotation de 377 M€ appelée à décroître progressivement au cours des années suivantes. L'ampleur de cette sur-dotation doit être soulignée. Les estimations de sinistralité se font sur la base de données confidentielles communiquées par la BEI aux États membres, une fois par an.

Concernant le « fonds de garantie pour les contrats d'électricité et de gaz », les défauts anticipés ont été évalués en LFI pour 2023 à 100 M€ à sa création, sans qu'aucun appel en garantie n'ait été reçu. La projection initiale des sinistres sur ce dispositif était délicate dans la mesure où elle dépendait du prix du marché de l'énergie, qui présente une forte volatilité due au contexte international.

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

Dispositifs	Maximal garanti	Nominal sur lequel portent les garanties	Nominal Fin 2022	Nominal Fin 2023	Appels et dépenses budgétaires en 2023
Action 3 - Financement des entreprises et industrie					
PGE Résilience	300 000	144 500 au 30 septembre 2023	400	n.c.*	0
PGE			96 200**	73 100**	1 470*** (appel)
<i>Dont Aéronautique</i> ²⁰	1 200		1 200		25,1 ²¹ (appel)
Réassurance opérateurs de voyages et séjours (OVS)	1 500	Jusqu'au 31/12/2023	n.c.		10 (sinistralité estimée)
Prêts participatifs relance	20 000	30 % de l'encours du principal des créances acquises - Fin 31/12/23	1 380	0	0
Obligations Relance			1 070	0	0
BEI – fonds paneuropéen	4 700	24,4 (total de garanties disponibles)	21,4 (total signé) ; 23,7 (total approuvé)		33,1 (appels) pour 377,3 budgété
Programme européen SURE ²²	UE : 24 597 ; France : 4 336	24 623 pour l'UE 4 341 pour la France	0		0
Fonds de garantie contrats fourniture d'énergie	2 000	0	0	0	100 (sinistralité estimée)
Total garanti	327,42				

Source : direction générale du Trésor. * : le suivi comptable ne permet pas de dissocier les appels en garantie PGE et PGER

** : part garantie par l'État. *** Période d'appels en garantie du 01/12/2022 au 30/11/2023

²⁰ 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.

²¹ Versés à la CDC au titre des difficultés d'Airbus et de ses partenaires, sur la base d'une convention de 2011.

²² Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence.

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

Hors PGE et PGER, l'essentiel des dépenses du programme 114 concerne 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° 3).

Les dépenses budgétaires de 2023 ont concerné la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) pour deux appels en garanties d'un total de 21 M€ visant à reconstituer le fonds de roulement nécessaire à l'indemnisation des sinistres ; la SNPE, pour un appel de 0,2 M€ au titre de la convention de garantie de passif environnemental de 2011 passée avec Safran ; et Bpifrance Assurance Export, pour un appel de 115,5 M€ visant à combler le déficit net de trésorerie enregistré par la section « assurance prospection ; garantie de change ; garantie du risque exportateur » du compte de commerce 915 – *Soutien au commerce extérieur* fin 2022.

Au total, les dépenses budgétaires liées à ces dispositifs se sont élevées à 136,7 M€ en 2023.

**Tableau n° 10 : dispositifs précédant la crise sanitaire et dépense budgétaire
2023 (en M€)**

Dispositifs	Montant maximal garanti	Montant effectivement garanti (au 31/12/2023)	CP en LFI 2023, basés sur la sinistralité	Montant appelé / dépense budgétaire
Action 1 - Agriculture et environnement				
Caisse régionale de Crédit Agricole de la Corse		2,9	0,1	0
Action 2 - Soutien au domaine social, logement, santé				
SGFGAS ²³	Aucun	60,1	39,7	21 (2 appels)
Action 3 - Financement des entreprises et industrie				
SNPE ²⁴	200	200	1,2	0,2 (appel)
Action 4 - Développement international de l'économie française				
Réassurance sur encours d'assurance-crédit (dispositif terminé)	10 000 CAP Relais 2 000 CAP /CAP+ 8 000	Fin du CAP Relais en 2021 Encours du CAP/CAP+ : 1 200	0	0
Assurance prospection	Aucun	106	97,5	95,3 (appel)
Garantie de change	Aucun	300	1,0	2,2 (appel)
Garantie du risque exportateur	Aucun	500	23,0	18,1 (appel)
Réassurance au titre des crédits exports de court terme	5 000 (pour tous les pays)	152 sur un total de 880	0	0
Action 5 – Autres garanties				
AFD Proparco	160	80	0	12,3 (sinistralité estimée)
Prêt AFD Outre-mer	500	235 sur un encours de 955	0	0
BEI Cotonou	1 000	266,9	0,5	0
Convention de garantie avec la Cdc (Airbus)	-	417 (avance remboursable)	0	25,13 (appel)
Prêt au FMI	2 500	Ppal (2 500) et intérêts	Pas de tirage	
Relèvement du plafond d'autorisation prêt FMI	500	Non pertinent	Non activé	0
Total garanti	14,267			

Source : direction générale du Trésor. N.B. : La définition des dispositifs de développement de l'économie française sont détaillés en annexe n° 4, 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 Franceexport et Cap Franceexport +), sans risques de dérapage budgétaire établis.

²³ Société de gestion des financements et de la garantie de l'accès sociale à la propriété.

²⁴ Société nationale des poudres et explosifs

III - Le programme n° 344 - *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*

Le programme 344 retrace les crédits du fonds de soutien de l'État aux 581 collectivités territoriales²⁵ 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, engagé à hauteur de 2,51 Md€ au 31 décembre 2023, recouvre :

- une aide « de droit commun » 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 2023, elle concerne 898 prêts (en hausse depuis fin 2020 du fait des campagnes de versement anticipé des prêts de petit montant) détenus par 552 collectivités pour un montant de 177 M€ en 2023 et un montant définitif cumulé de 2,37 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 triennale²⁶, 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 concerne 80 prêts détenus par 50 collectivités pour un montant plafond de 98,77 M€ et a été sollicitée en 2023 à hauteur de 1,1 M€ pour 29 prêts de 21 collectivités ;
- l'aide à la gestion de l'encours de dette structurée, limitée à 2,5 M€ par an pour les 53 collectivités de moins de 10 000 habitants au 31 décembre 2022, qui n'a pas été sollicitée en 2023, et s'élève à 0,097 M€.

Après une première campagne de versements anticipés du solde d'aide « de droit commun » pour 277 prêts détenus par 231 collectivités en 2017 et un montant de 15,8 M€, une seconde campagne d'aides « de petit montant » a débuté fin 2021 et a permis de solder 97 prêts détenus par 87 collectivités sur un total de 100 (une collectivité a refusé de solder ses trois prêts pour 0,3 M€) pour un montant total de 9,9 M€ en 2023.

La Cour a procédé à l'analyse de ce dispositif dans le cadre de son rapport public annuel de 2018²⁷. Une large part des 3 Md€²⁸ d'AE ouvertes en 2015 a été engagée dès cet exercice. Ce fonds n'a pas été réouvert à l'examen de nouveaux dossiers.

Le montant initial d'AE de 2,99 Md€ a été ajusté à la baisse à quatre reprises pour le rapprocher des besoins nécessaires pour couvrir l'ensemble des demandes

²⁵ Étendues à leurs groupements, établissements publics locaux et services départementaux d'incendie et de secours.

²⁶ Cf. article 6 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

d'aides via les CP consommés (43,5 M€ en 2016, 50 M€ en 2017, 250 M€ en 2018 et enfin 120 M€ en 2021) et atteindre 2,535 Md€ à partir de 2021.

Fin 2023, le fonds est engagé à hauteur de 2,515 Md€. L'écart entre les engagements budgétaires non couverts par des crédits de paiement en cours d'année (estimés à 1 012,9 M€ pour le PLF 2024 et actualisé à 1 043 M€ au 31 décembre 2023) et les restes à payer par rapport aux conventions signées²⁹ s'accroît (il est de 21 M€ en 2023 contre 15 M€ en 2022, cf. tableau suivant) ; mais il demeure encore insuffisant pour motiver une reprise partielle du fonds engagé.

Tableau n° 11 : engagements budgétaires et restes à payer au 31/12 (en M€)

	2020	2021	2022	2023
Engagements budgétaires (AE) non couverts par des paiements	1 707	1 396	1 221	1 043
Restes à payer par rapport aux conventions signées (CP)	1 583	1 388	1 206	1 022
Différentiel	124	8	15	21

Source : direction générale des finances publiques

Un montant de 185,85 M€ de CP a été ouvert en loi de finances pour 2023, avant annulation de 18,9 M€ de CP par la LFG (correspondant à la réserve de précaution de 9,94 M€, à un surgel de 1,99 M€ et à un reliquat de CP non consommés de 6,98 M€)³⁰, pour un total de crédits ouverts de 178,47 M€. Un montant de 178,43 M€ de CP a été consommé pour le paiement par l'Agence de services et de paiement (ASP) des aides aux collectivités et pour des frais de fonctionnement à hauteur de 37 942 €³¹.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,04 M€ correspondant aux frais de gestion versés à l'ASP (7 892,31 €) dans le respect de l'augmentation plafonnée des tarifs à 2,5 %³² et aux études réalisées par la Banque de France (0,03 M€). Des frais d'expertise (0,05 M€) prévus pour 2023 en cas de dégradation significative et prolongée des conditions de marché pour les prêts bénéficiaires de

²⁹ Le montant des restes à payer et par conséquent, la consommation des CP, évolue soit du fait d'une « désensibilisation » des prêts (passage du dispositif d'aide dérogatoire au dispositif d'aide de droit commun à la suite de refinancements de prêts), soit en raison de l'attribution d'aides à la gestion de l'encours (pouvant être sollicitées jusqu'en 2028) et d'aides complémentaires à la suite de la régularisation d'éventuels impayés.

³⁰ Le total des CP disponibles était de 185,42 M€ (déduction faire de la réserve et du surgel).

³¹ En plus des 178,4 M€ de crédits budgétaires reçus, l'ASP bénéficiait au titre du fonds d'un solde de trésorerie de 4,6 M€ au 1^{er} janvier 2023 qui lui a permis de décaisser 179,6 M€ en 2023. Son solde de trésorerie fin 2023 est positif de 3,4 M€.

³² Les frais de la Banque de France étaient de 30 050 €. Les frais de gestion de l'ASP (7 892€ du 1^{er} oct. 2022 au 30 sept. 2023) sont fonction du nombre de virements réalisés : la seconde campagne a permis de les réduire, mais la prise en charge des intérêts dégradés a entraîné une augmentation de leur nombre, soit au titre du passage au dispositif de remboursement anticipé, soit au titre de la prise en charge dérogatoire de dégradations de taux. En conséquence, les frais de gestion versés à l'ASP n'ont pas connu de baisse en 2023, mais une hausse de 0,47 %.

l'aide dérogatoire, afin de prendre en charge les intérêts dégradés et de désensibiliser les prêts, n'ont pas été réalisés.

IV - Le programme n° 145 – *Épargne*, des dépenses budgétaires en hausse

Le programme 145 – *Épargne*, doté de 59,2 M€ en AE et CP en LFI pour 2023, a pour objectif de contribuer à la mobilisation de l'épargne pour le financement de secteurs prioritaires de l'économie, principalement le logement.

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).

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 plan³³. 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 1er août 2022.

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

Pour les CEL ouverts après le 1er janvier 2018, les intérêts sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 %. Pour les CEL ouverts avant le 1er 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 1er 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 1 525 €.

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 (2,58 Md€ en 2023) et les exonérations ou impositions réduites sur le revenu des intérêts de produits d'épargne comme les assurances-vie, l'épargne logement, les livrets A, d'épargne populaire ou de développement durable (pour

³³ 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.

1,63 Md€ en 2023) ou de sommes versées en épargne salariale (550 M€ en 2023), pour un montant total évalué à 5,67 Md€ en 2023 dans le PLF pour 2024, soit près de quatre-vingt fois plus que le montant des crédits budgétaires consommés.

Les crédits budgétaires ont été exécutés à hauteur de 72,81 M€ en CP, soit une exécution proche des crédits totaux ouverts, de 73,39 M€ pour l'exercice. La LFI n'avait ouvert que 59,21 M€ ; 13,0 M€ complémentaires ont été ouverts de manière contestable par décret du 9 octobre 2023³⁴ à partir de la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles de la mission *Crédits non répartis*, alors que cet abondement n'était ni accidentel, ni imprévisible et aurait dû être couvert par l'auto-assurance de la mission.

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

Tableau n° 12 : exécution du programme sur les dix dernières années

Exécution – CP - M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
01- Épargne logement	382,8	251,3	121,4	95,7	100,0	72,3	57,7	64,6	55,9	72,7
02- Instruments de financement du logement	2,6	2,2	1,7	1,3	1,0	0,5	0,1	0,3	0,08	0,08
TOTAL	385,4	253,5	123,1	97,1	101,0	72,9	57,8	64,9	56,0	72,8

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 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.

Compte tenu des conditions temporelles nécessaires pour être éligible à la prime d'État pour les PEL et CEL (et de la prépondérance du produit PEL), la suppression de celle-ci en LFI 2018 ne pouvait qu'avoir un effet budgétaire très limité, voire quasi-nul, durant les quatre années suivantes du fait de la logique du produit PEL et de sa phase d'épargne.

Il en va différemment en 2023 : l'évolution des taux de marché comparativement aux taux d'intérêt générationnels des prêts d'épargne-logement incite en effet les ménages à dénouer leur PEL. Dans cet environnement de taux, la hausse du nombre de primes versées en 2023 à la suite de la réalisation d'un prêt d'épargne-logement (13 589 primes versées en 2023 contre 2 571 en 2022) se traduit ainsi par une dépense budgétaire de 72,81 M€, sensiblement supérieure à la budgétisation initiale en LFI (59,21 M€). Ce constat peut s'interpréter comme un

³⁴ Crédits ouverts au profit des « dépenses accidentelles », décret n° 2023-934.

³⁵ 1,3 Md€ en 2010. Ce taux a évolué à 2,25 % au 1^{er} janvier 2024.

retour vers une utilisation de ce produit d'épargne conformément à sa vocation historique.

V - Le programme n° 369 - *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid 19, une confusion budgétaire accrue pour une utilité limitée*

Le mécanisme créé par la loi de finances pour 2022, dont le programme 369 est l'un des vecteurs, a été présenté en détail dans le chapitre I. La confusion qu'il entretient entre opérations budgétaires et opérations de financement, sans effets réels sur la trajectoire d'amortissement de la dette de l'État, conduit la Cour, comme il a été indiqué, à recommander sa suppression.

VI - Deux programmes à l'exécution budgétaire nulle en 2023

A - Le programme n° 336 - *Dotation du Mécanisme européen de stabilité*

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 20,08091 % pour la France. Le capital autorisé du MES est fixé à 708,5 Md€ et se compose de parts libérées (81,0 Md€) et de parts appelables (627,5 Md€). La souscription de la France au capital autorisé est de 142,3 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 2014, sans versement ultérieur. Ce programme constitue le support de la contribution française au MES.

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), la Banque de France avait 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 provient du fait que le MES a probablement obtenu, avec la remontée des taux, des opportunités d'investissement plus attractives.

Par courrier de 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 perçus par la Banque de France sur ce dépôt, sous réserve que d'autres États membres prennent un engagement similaire pour les années suivantes, dans les mêmes conditions, tant que le taux de la facilité de dépôt serait négatif.

En LFI pour 2022, un montant de 57 M€ de crédits a été ouvert. Devaient être rétrocédés au MES en 2022 54,3 M€ d'intérêts au titre de l'exercice 2021.

L'Allemagne ayant décidé de ne pas procéder à cette rétrocession en 2022, aucun versement n'avait été effectué par la France. Les crédits ouverts en LFI pour 2022 au titre du programme n'avaient donc pas été consommés.

Le montant des intérêts qui auraient pu être rétrocédés en 2023, au titre de l'exercice budgétaire 2022, s'élève à 31,7 M€. Dans la LFI 2023, 50,0 M€ avaient été ouverts à ce titre. Néanmoins, l'Allemagne ayant décidé de ne pas rétrocéder les intérêts versés par le MES à la Bundesbank, la France a décidé de faire de même. Par conséquent, aucune dépense budgétaire n'a finalement eu lieu en 2023 sur ce programme. Les crédits ouverts n'ont pas été consommés.

L'évolution du taux de facilité de dépôt à l'été 2022, qui devrait rester durablement positif, a conduit à mettre fin à ce dispositif, et le MES a retiré le capital déposé auprès de la Banque de France.

B - Le programme 338 – *Augmentation de capital de la BEI*

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 aucun versement n'a été effectué par la France en 2023 à ce titre, d'où une absence d'ouverture de crédits au titre du programme 338 et une exécution budgétaire nulle en 2023.

VII - Un suivi de la performance à améliorer

Dans sa précédente note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2022, la Cour a recommandé de proposer dans le projet de loi de finances pour 2024 des indicateurs de performance plus opérationnels et réalistes. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Un indicateur synthétique mesurant l'effet de levier et le risque encouru par l'État n'est pas non plus envisagé compte tenu de l'hétérogénéité des garanties octroyées.

Sur le programme 117, l'architecture de performance est relativement complète. Elle est structurée autour de quatre objectifs³⁶, eux-mêmes mesurés par

³⁶ 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.

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 signalerait de façon tardive d'éventuelles difficultés : une adjudication non couverte procéderait d'une situation réellement tendue, voire critique, qu'il conviendrait d'anticiper et de prévenir. Normalement, le dialogue qu'entretient l'AFT avec les banques permet d'éviter une telle situation.

L'indicateur n° 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, quant à lui, est indiqué non significatif pour 2019, 2020 et 2021³⁷.

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 s'est substitué en 2017 à trois indicateurs initiaux visant à assurer l'efficacité de l'instruction des demandes d'aides et à mesurer le taux de désensibilisation des prêts les plus risqués.

Compte tenu de la fermeture du fonds à tout nouveau dépôt de dossier depuis le 30 avril 2015, cet indicateur vise uniquement à ce que l'ASP s'assure que la mise en paiement ne produit aucun rejet de virement (changements de coordonnées bancaires, de postes comptables et/ou de dénomination, ou rejet à l'initiative de la Banque de France). Cet indicateur n'a plus pour objectif d'améliorer la performance et l'efficacité du programme ; il reflète davantage l'efficacité du suivi des dossiers par la DGFIP, notamment à l'occasion de la mise en place des services de gestion comptable, dans le cadre du nouveau réseau de proximité.

Aucune modification de la maquette de performance n'est intervenue sur le programme 145 – *Épargne* dont la dernière évolution remonte à 2022 avec la mise en place d'un sous-indicateur unique mesurant le « Volume de prêts du Fonds d'épargne destiné au logement social et à la politique de la ville » se substituant aux deux sous-indicateurs précédents (« Montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du LDDS » 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 »).

L'indicateur n° 1.3 « Taux de clôtures de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement » a montré un taux très faible de transformation des PEL en prêts, confirmant le caractère peu incitatif de la prime d'épargne-logement dans l'acquisition immobilière des ménages et le choix fait par le Gouvernement de la supprimer pour les CEL et PEL ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018. Dans le prolongement de ce qui a été observé en 2023, la remontée des taux devrait se traduire par une hausse du taux de transformation de la prime, susceptible de s'interpréter comme un retour vers une utilisation de ce produit d'épargne conformément à sa vocation historique.

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.

³⁷ 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.* »

Sur le programme 114, l'objectif « Qualité de gestion des prêts garantis par l'État (PGE) par Bpifrance » a été créé pour 2023 pour l'action n° 3 « Financement des entreprises et industries ». Il associe deux indicateurs de performance : 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 année³⁸, ce qui permet de s'assurer que le contrôle annuel des PGE est proportionné au montant des garanties appelées et indemnisées, tandis que le second porte sur les délais d'indemnisation des banques et de paiement des commissions, et vise davantage à inciter Bpifrance et la Banque de France à faire remonter plus régulièrement les informations des banques sur les événements liés à la mise en œuvre des garanties. La direction du budget proposait l'an dernier un indicateur complémentaire permettant de mesurer la récupération des appels en garantie et plus largement de mieux maîtriser le coût net des appels en garantie en 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).

Les indicateurs précités s'avèrent insuffisants, non pertinents ou incomplets en termes de mesure de la performance, car s'ils reflètent parfois l'efficacité du suivi, ils ne sont pas orientés vers la recherche d'efficacité. Leur refonte serait utile.

³⁸ Montant des contrôles documentaires réalisés sur l'année N rapporté au montant des PGE appelés en garantie et indemnisés sur l'année N-1.

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. (Recommandation nouvelle) harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des prêts garantis par l'État (PGE) et améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts (direction générale du Trésor, direction générale des finances publiques, Bpifrance et Banque de France) ;*
 - 4. (Recommandation reconduite) proposer pour le projet de loi de finances pour 2025 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).*
-

Chapitre III

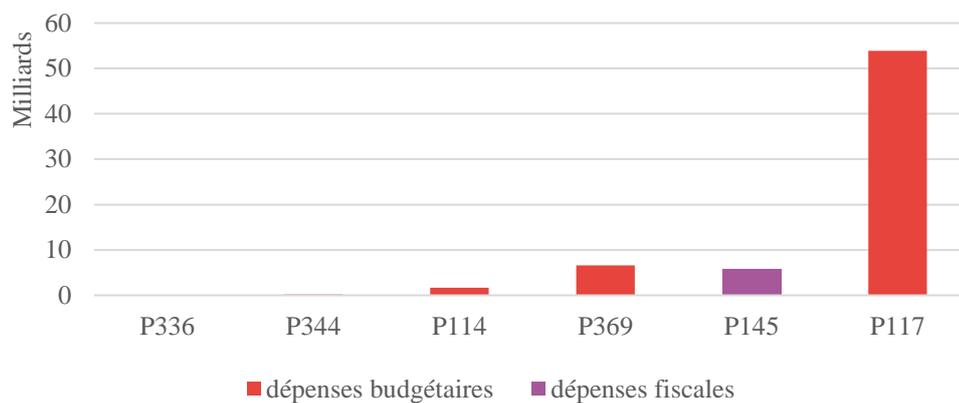
Les dépenses fiscales rattachées aux engagements financiers de l'État

Les dépenses budgétaires de la mission *Engagements financiers de l'État* sont complétées, pour le programme 145, par des dépenses fiscales qui viennent se rajouter aux moyens globaux affectés à la mission.

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 2023 à 5,70 Md€.

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

Graphique n° 10 : type de dépenses par programme



Source : Cour des comptes

**Tableau n° 13 : dépenses fiscales rattachées au programme 145 –
Épargne**

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Épargne salariale	1 610	1 681	1 801	1 882	2 078	2 170	2 494	2 663	2 516	3 222	3 415
Assurance vie	1 584	1 802	1 573	1 530	1 486	1 596	1 426	1 351	1 238	607	551
Épargne logement	672	710	696	714	709	854	428	435	411	501	463
Livrets (A, PEP, LDD, LEP, bleus, jeunes)	1 375	1 418	1 074	833	667	727	337	397	269	325	709
SPPICAV*	40	47	370	480	480	650	850	1 000	660	670	520
Autres	99	117	125	149	124	119	99	89	53	39	40
Total	5 380	5 775	5 639	5 588	5 544	6 116	5 634	5 935	5 147	5 364	5 698

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 quasiment doublé depuis 2014. Elles représentent 60 % des dépenses fiscales rattachées au programme 145 en 2022.

Les dépenses fiscales concernant l'épargne logement (PEL et CEL) sont en légère baisse entre 2022 et 2023, passant de 501 à 463 M€. Elles ont diminué de moitié depuis 2018. 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.) ont augmenté fortement en 2023, à 709 M€, soit un niveau proche de celui de 2018 et après quatre exercices pendant lesquelles elles avaient nettement baissé. Ces mouvements sont en lien avec le regain de rendement de l'épargne réglementée en conséquence de la hausse des taux constatée depuis mi-2022.

Les exonérations à l'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) représentent désormais environ 0,52 Md€, soit près de 9 % des dépenses fiscales totales.

Annexes

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

- Le fonds d'épargne, référé, mars 2017 ;
- La sortie des emprunts à risque des collectivités locales : un exercice mené à bien mais un coût élevé pour les finances publiques, rapport public annuel, février 2018 ;
- Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, juillet 2021 ;
- Le déploiement des prêts garantis par l'État, rapport public annuel, février 2022 ;
- La gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, février 2022 ;
- L'épargne réglementée, observations définitives, juin 2022 ;
- Les prêts garantis par l'État, une réponse efficace à la crise, un suivi nécessaire, rapport public thématique, évaluation de politique publique, juillet 2022 ;
- Les dispositifs de soutien à l'exportation - Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser, rapport public thématique, octobre 2022 ;
- Piloter et évaluer les dépenses fiscales – Contribution à la revue des dépenses publiques, note thématique, juillet 2023 ;
- Haut conseil des finances publiques, Garanties accordées par l'État pendant la pandémie : estimation du risque pesant sur les finances publiques françaises, note n° 2022-2, juillet 2022.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
I	(direction générale du Trésor, direction du budget) : 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 (recommandation nouvelle).	D'après les réponses obtenues aux questionnaires envoyés dans le cadre de l'instruction, les nouveaux indicateurs mis en place en 2022 et 2023 complètent la panoplie des indicateurs existants dans les programmes 145 et 114. Ces indicateurs ne peuvent être réduits à un indicateur synthétique en raison de l'hétérogénéité des garanties octroyées dans le cadre du programme 114 entre les quatre différentes actions (agriculture et environnement ; domaine social, logement santé ; financement des entreprises et industrie ; développement international). La direction du budget a toutefois proposé en 2023 la création d'un nouvel indicateur.	La réponse de l'administration est étayée mais la recommandation de la Cour ne portait pas sur la nécessité de créer un indicateur synthétique pour le programme 114. La proposition de la direction du budget est reprise cette année dans le corps du rapport. La recommandation de la Cour est reconduite.	Refus de mise en œuvre

Annexe n° 3 : 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'accession 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 et PGER (dotation de 1,895 M€ pour 2023),
 - des garanties de l'État sur les fonds investis dans les prêts participatifs Relance et obligations Relance octroyés à des PME et des ETI. Créé par la LFI pour 2021 et jusqu'au 31 décembre 2023, l'État apporte une garantie aux investisseurs qui refinancent de tels prêts ou obligations, la garantie pouvant couvrir jusqu'à 30 % de l'encours des fonds, plafonné à 20 Md€. L'objectif est de renforcer le bilan des entreprises françaises, soutenir leur capacité d'investissement dans le cadre de la relance (pas de dotation pour 2023) ;
 - des garanties à l'industrie relatives aux passifs environnementaux, instaurées par la LFR pour 2010, dans la limite de 216 M€, visant à prendre en charge une partie du coût de la dépollution des terrains des filiales de la société nationale des poudres et explosifs (SNPE). L'encours garanti s'élève fin 2023 à 198,97 M€. Le compte tend à se stabiliser du fait de l'avancement des travaux de dépollution et de démantèlement (dotation de 1,2 M€) ;
 - du régime de garanties à la construction navale, mis en place par la LFR pour 2005, plafonné à 3 Md€, géré depuis le 1^{er} janvier 2023 par Bpifrance Assurance Export et dont les recettes et dépenses sont retracées depuis 2017 sur le compte de commerce 915 – *Soutien financier au commerce extérieur*. Jusqu'à présent, aucun sinistre n'a été enregistré et aucun appel en garantie n'est anticipé (pas de dotation pour 2023) ;
 - des garanties liées au soutien du secteur bancaire, notamment au crédit immobilier de France, à Dexia, et pour le financement du fonds de résolution unique (pas de dotation pour 2023) ;
 - et, jusqu'au 31 décembre 2023, de garanties au titre des opérateurs de voyages et de séjours (OVS), via le fonds public de « Garantie des opérateurs de voyages et de séjours » (FGOVS) créé par la LFI pour 2022. Sa gestion est confiée à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR). Pour rémunérer le risque pris, l'État perçoit des primes. Le schéma prévu intègre un plafond de pertes permettant de limiter l'engagement financier de l'État, qui est fixé dans les conventions de réassurance conclues entre la CCR pour le compte du FGOVS et les garants à un niveau inférieur ou égal à 1,5 Md€ (dotation de 10 M€) ;

- un « fonds de garantie pour les contrats d'électricité et de gaz », créé 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 (pas de dotation).
- l'action n° 4 « Développement international de l'économie française » :
- l'assurance-prospection, structurellement déficitaire (dotation de 98 M€) ;
 - la garantie du risque exportateur (dotation de 23 M€) ;
 - la garantie de change (dotation d'1 M€) ;
 - la garantie de stabilisation de taux d'intérêt gérée par Natixis pour le compte de l'État (pas de dotation pour 2023) ;
 - l'assurance-crédit, structurellement excédentaire (pas de dotation) ;
 - la garantie du risque économique (pas de dotation pour 2023) ;
 - les réassurances de court terme Cap Franceexport et Cap Franceexport + (pas de dotation pour 2023).

Ces garanties sont retracées sur le compte de commerce 915 - *Soutien financier au commerce extérieur*, créé par la LFI pour 2017 et qui reproduit la présentation de l'action 04. Des abondements depuis le programme 114 viennent compenser les sections déficitaires sur l'année précédente du compte de commerce, en fonction de la perception de primes ou de récupérations et du versement d'indemnités de sinistres.

La rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de sa mission est quant à elle portée par l'action n° 7 du programme 134 - *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

- l'action n° 5 « Autre garanties » comprend :
- le fonds de garantie paneuropéen porté par la BEI (dotation de 377,3 M€) ;
 - les appels en garantie BEI au titre des conventions de Lomé et Cotonou (dotation de 0,5 M€) ;
 - la garantie de l'État au titre de sa participation au fonds européen de stabilité (pas de dotation) ;
 - la garantie de l'État aux emprunts et cautions de l'Agence nationale des établissements français à l'étranger (ANEFE) (pas de dotation) ;
 - les prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD) pour le compte et aux risques de l'État (pas de dotation) ;
 - la garantie créée au titre de prêts et garanties consenties par l'Agence française de développement (AFD) et sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO), jusqu'au 31 décembre 2022 et dans la limite d'un plafond de 160 M€ : l'État garantit à 80 % les prêts consentis par les banques privées africaines en faveur des TPE ou des PME ou des institutions de microfinance pour toucher les petites structures affectées par la crise liée à la covid 19 (dotation de 12,3 M€) ;
 - autres appels en garantie : dotation de 25,13 M€ dans le cadre d'une convention de garantie de l'État avec la Caisse des dépôts au titre d'avances remboursables (Airbus).

Tableau n° 14 : répartition des crédits (AE=CP) pour le P. 114 (en M€)

<i>Actions / sous-actions</i>	CP ouverts	Exécution	Écart à la prévision
<i>01 – Agriculture et environnement</i>	0,1	0,02	0,08
<i>02 – Soutien au domaine social, logement, santé</i>	39,7	21,0	18,7
<i>03 – Financement des entreprises et industrie</i>	2 006,2	1 470,1	536,1
<i>04 – Développement international de l'économie française</i>	121,5	115,5	6,0
<i>04.02 – Assurance-prospection</i>	97,5	95,3	2,2
<i>04.03 – Garantie de change</i>	1,0	2,2	-1,2
<i>04.06 – Garantie du risque exportateur</i>	23,0	18,1	4,9
<i>05 – Autres garanties</i>	415,2	58,3	357,0
Totaux	2 582,7	1 664,9	917,8

Source : Cour des comptes à partir des données de la direction générale du Trésor

Pour l'action n° 1, l'écart entre la prévision en LFI et l'exécution (0,08 M€) résulte de la difficile anticipation des sinistres et de leurs montants.

Pour l'action n° 2, l'écart entre la prévision en LFI et l'exécution (18,7 M€) s'explique par le fait que les déclarations de sinistres par les établissements de crédit et les indemnités ont été inférieures à la prévision, comme pour les années précédentes, sans que cette baisse tendancielle puisse encore être justifiée par le confinement de la crise covid. Compte tenu du faible taux de sinistralité (inférieur à 0,1 %) au regard de l'encours des prêts garantis, le PLF pour 2024 prévoit une baisse des AE et CP, pour un montant fixé à 34,5 M€.

Pour l'action n° 3, l'écart entre la prévision en LFI et l'exécution (0,5 Md€) est nettement inférieur celui constaté fin 2022 (1,4 Md€). Sur la base d'une modélisation réalisée avec la Banque de France, qui repose sur des hypothèses conservatrices, la prévision du PLF pour 2023 anticipait des décaissements d'appels en garantie sur l'année 2023 à hauteur de 1,9 Md€. Ces crédits ont ensuite été portés à 2 Md€, étant données les anticipations des montants d'appels en garantie élevés et les forts aléas sur la sinistralité à venir. Ces estimations ont été abaissées en cours d'année sur les PGE, le dispositif de réassurance des opérateurs de voyages et de séjours (OVS) provisionné pour 10 M€ et le fonds de garantie publique provisionné pour 100 M€. Ces deux derniers dispositifs n'ont pas été utilisés par les bénéficiaires potentiels, ce qui explique l'absence de dépense.

Pour l'action n° 4, l'écart entre la prévision en LFI et l'exécution (6 Md€) résulte à la fois d'une moindre consommation de l'assurance-prospection qui s'explique par le pilotage du produit (sa commercialisation doit respecter les crédits budgétés et sa réorientation sur des entreprises industrielles) et d'un report en 2024 de l'indemnisation de plusieurs dossiers en risque exportateur (CNIM, Titan, MR Équipement), qui conduisent à limiter le déficit de la procédure sur l'année 2023.